



**HAL**  
open science

# Essai de typologie des systèmes d'aide au développement

François Pacquement

► **To cite this version:**

François Pacquement. Essai de typologie des systèmes d'aide au développement. La France et l'aide publique au développement, 2006. halshs-01973230

**HAL Id: halshs-01973230**

**<https://shs.hal.science/halshs-01973230>**

Submitted on 8 Jan 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Clefs pour les institutions de l'aide au développement<sup>1</sup>

La littérature sur l'aide privilégie deux grandes questions : est-elle efficace et à quelles conditions ? qui la reçoit et pour quoi faire ? La question « comment (par quel type d'institutions ?) la distribuer ? » est moins documentée<sup>2</sup>, mais elle paraît tout aussi susceptible d'apporter des pistes de réflexion pour améliorer l'aide. Pratique relativement récente, l'aide publique au développement (APD) s'est construite dans des contextes très divers ce qui donne lieu à une grande variété de pratiques, portées par des institutions très différentes.

Certains auteurs voient l'origine de l'aide dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, et il y a eu des grands programmes d'aide (le plan Marshall) et de premiers grands débats internationaux dans les années d'après-guerre, mais c'est après la grande vague des indépendances africaines, au début des années 1960, qu'apparaissent les premières administrations bilatérales chargées spécifiquement de l'aide. Simultanément est créé le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, conçu à l'origine pour le recueil statistique et l'échange de bonnes pratiques. Depuis, malgré quelques regroupements, le nombre d'institutions a régulièrement augmenté<sup>3</sup>.

Les institutions nationales ont connu une évolution en deux temps : d'abord les grandes institutions bilatérales fondatrices (émergeant dans l'après-guerre et la reconstruction, elles sont nées de la décolonisation), puis les nouveaux acteurs, apparus pendant les années 1980 avec les associations caritatives<sup>4</sup> et la coopération décentralisée, et 1990 avec les donateurs bilatéraux des pays émergents ou des anciens pays communistes.

De leur côté, les institutions multilatérales ont connu trois grandes générations : celle des institutions à vocation universelle (Banque Mondiale et Nations Unies), celle des institutions régionales (qui s'étend de la construction européenne, avec la BEI, à la fin de la guerre froide, avec la BERD) et celle des années de « refondation » avec les fonds thématiques (du Fonds pour l'environnement mondial au Fonds mondial Sida).

Mis à part un « organisme professionnel », le CAD, émetteur de bonnes pratiques et lieu d'évaluations périodiques, le milieu de l'aide est peu hiérarchisé, mais dessine un champ complexe auquel cet article se propose d'introduire selon quelques axes simples d'analyse : il présente d'abord le champ de l'aide, avec des points de repère sur les institutions et leurs métiers, en décrivant les tensions et les oppositions qui l'animent au sein des institutions ou entre elles, et en

---

<sup>1</sup> Cette présentation a été rédigée l'été 2005. L'auteur remercie Jean-Louis Grolleau de l'OCDE pour son aide sur les statistiques et sa disponibilité, ainsi que ses collègues de la DGCID, Jérôme Pasquier et Hubert de Milly, de l'AFD, Olivier Charnoz, Jean-Marc Châtaigner, et de l'IDDRI, Thierry Giordano, pour leurs commentaires. L'article demeure toutefois de la responsabilité personnelle de l'auteur et ne saurait engager la DGCID.

<sup>2</sup> Le comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a notamment pour mission de documenter cette question avec les revues périodiques des divers systèmes d'aide de ses Etats-membres, à des fins d'étalonnage. Jean-Claude Berthélémy et Ariane Tichit examinent la question de la distribution de l'aide en prenant appui sur les statistiques de l'OCDE, sur une période de 20 ans (1980-1999), pour 22 donateurs et 137 bénéficiaires. Ils procèdent en outre à une présentation de la littérature sur ce point. Hubert de Milly analyse la distribution de l'aide au niveau des partenaires relais dans le pays bénéficiaire, ce qui n'est pas dans le champ du présent article.

<sup>3</sup> Cf. Tim Harford – Michael Klein sur la fragmentation des agences d'aide.

<sup>4</sup> Dites aussi organisations de solidarité internationale, que l'on distingue des organisations non gouvernementales, ONG, du côté des pays aidés.

tendant des présentations graphiques synthétiques. Il en tire des perspectives pour l'aide au développement. Il doit être lu en relation avec l'article sur l'évolution quantitative de l'aide.

Le défi consiste à présenter de multiples organisations sans traiter de chacune d'elles. Ce travail, en partie intuitif, n'est pas toujours étayé par des données quantitatives et n'est pas non plus le résultat d'une analyse systématique des documents produits par ces institutions. Il s'agit plutôt d'articuler quelques hypothèses de travail et d'esquisser une typologie du champ de l'aide pour en tirer des éléments dynamiques. Enfin, il n'a pas été possible de prendre en compte des variables extérieures au champ de l'aide, comme par exemple l'attitude d'un pays par rapport à la protection sociale<sup>6</sup> ou tel autre espace de « préférences collectives » (Pascal Lamy 2004), ou encore de rechercher un ancrage dans des traditions plus anciennes (par exemple, comment les premières formulations du lien entre commerce, développement et vertu dans les activités des compagnies des Indes peuvent mettre en lumière un « esprit missionnaire<sup>8</sup> » à la Banque Mondiale ou chez d'autres donateurs...).

## 1. Le champ de l'aide

L'aide ne constitue ni un marché ni une activité ordinaire ; il s'agit d'une pratique plus vaste que la seule dépense publique directe ; elle exprime des éléments d'identité nationale et comporte des enjeux multiples. Pour désigner cette diversité, on se réfère dans cet article au « champ de l'aide ».

### 1.1. Spécificités de l'aide

Les observations faites aujourd'hui permettent d'observer le champ de l'aide après qu'il a connu d'importants remaniements consécutifs à la période de crise des années 1990. Bernard Contamin (2005) parle d'une « mise sous pression » de l'aide.

Comparée aux autres politiques publiques, l'aide souffre d'une distance accrue par rapport aux citoyens, qui tient à ce qu'elle s'exerce dans le cadre d'une double délégation (H. Milner, 2004) (dépense publique consistant à financer une dépense publique par un autre Etat dans un autre pays, voire par l'intermédiaire d'un organisme multilatéral) qui peut susciter le scepticisme du contribuable à l'égard d'une dépense distante à la fiabilité incertaine.

La faiblesse du soutien public (qui s'exprime plus sous forme de mobilisation compassionnelle au gré des mauvaises fortunes des pays pauvres que sous la forme d'un engagement profond et durable) justifie que des objectifs collatéraux s'ajoutent à ceux du développement (qui n'apparaît pas comme un objectif suffisant).

L'économie politique de l'aide se caractérise par le fait que la pression des pairs (autres pays donateurs) joue un rôle parfois plus grand que l'opinion publique comme justification de la dépense publique. Ce peut-être un moteur important pour les pays du G8, qui ont progressivement vu l'aide monter sur l'agenda de leurs rencontres, puisque celle-ci s'y était introduite d'abord de façon négative pour la résolution des crises de la dette pour s'y imposer de façon positive à partir de 1996 avec l'examen de ce qui allait devenir les objectifs du millénaire pour le développement (OMD)<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Sur ce point, des auteurs ont mis en évidence une relation entre la conception d'un Etat providence et la participation au « régime d'aide » ; voir notamment Alain Noel et Jean-Philippe Therien.

<sup>8</sup> selon l'expression de Béatrice Hibou.

<sup>11</sup> Préparés au CAD de l'OCDE, les objectifs internationaux de développement ont été complétés notamment lors des sommets des Nations Unies du Millénaire en 2000, et du développement durable à Johannesburg en 2002.

## 1.2. Typologie des institutions nationales et des métiers

Dans son manuel pour la lutte contre la pauvreté (CAE, 2001), le CAD présente cinq grands types l'organisation de l'aide.

*(citation)*

- Les organismes intégrés au ministère des Affaires étrangères, au sein duquel les questions de coopération pour le développement relèvent, avec celles relatives à la politique étrangère et aux relations commerciales, de bureaux géographiques (par pays ou par région) intégrés.

- Les directions ou divisions chargées de la coopération pour le développement au sein du ministère des Affaires étrangères.

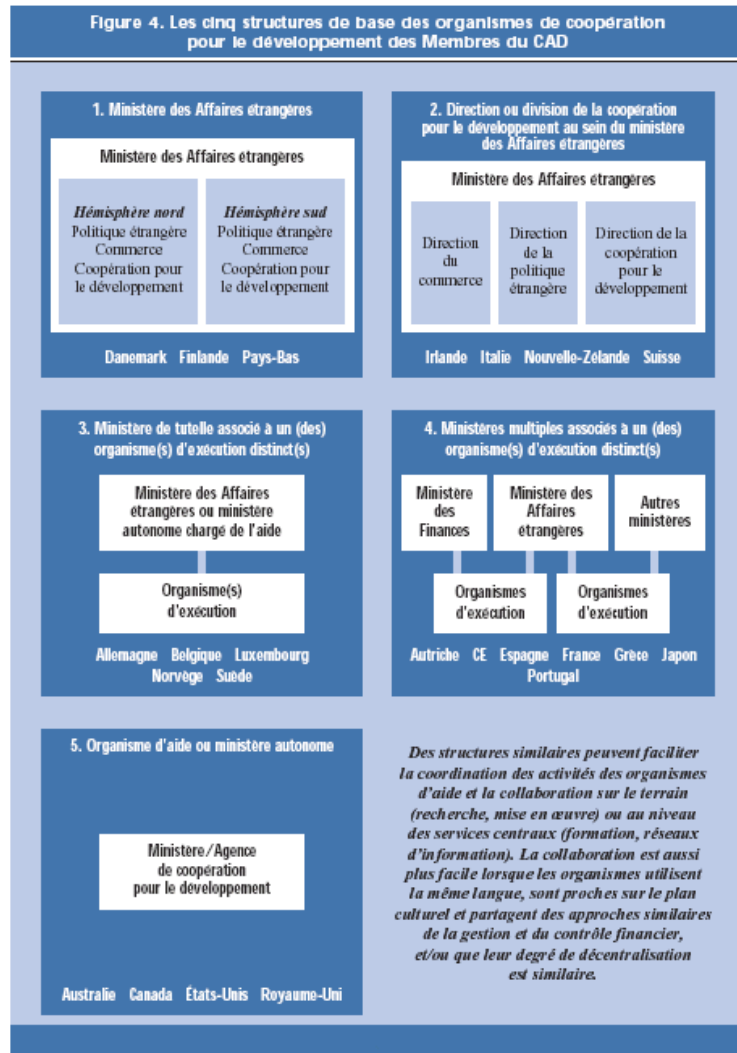
- Les organismes assujettis à un ministère de tutelle et associés à un (des) organisme(s) d'exécution distinct(s).

- Les pays où la coopération pour le développement relève de divers ministères, dont chacun s'occupe d'un aspect particulier du programme et qui font appel à des organismes d'exécution distincts.

- Les organismes autonomes.
- Les organismes sont très différents par leur taille, leurs attributions, leur champ d'activité, les compétences et l'âge de leur personnel, leur degré de décentralisation et le degré de primauté de l'objectif de réduction de la

pauvreté. Ils diffèrent aussi par leurs méthodes de travail, leurs cultures organisationnelles, leur degré d'autonomie, leurs avantages comparatifs et leur organisation fonctionnelle.

(...) La figure 4 (*ci-contre*) compare les différents organismes de développement en fonction de leur structure et, en regroupant les organismes similaires, donne une idée des possibilités qui pourraient s'offrir de resserrer la collaboration afin d'abaisser les coûts de transaction. (*fin de citation*)



© OCDE 2001

Ce schéma met l'accent sur la gestion de l'APD et sous-estime l'importance de la contribution des ministères des finances. Pourtant ceux-ci sont souvent responsables des institutions financières internationales, lesquelles jouent un rôle majeur dans le financement du développement, même si leurs concours ne sont pas comptabilisés comme de l'APD<sup>13</sup>. Ils jouent un rôle important pour l'aide tant gérée de façon bilatérale (fût-ce par le seul rôle de gestion budgétaire) que pour l'aide gérée de façon multilatérale (ils siègent au Club de Paris, donnent la garantie des Etats aux opérations des banques multilatérales – garantie mal connue et mal comptabilisée) et ils peuvent relayer dans les débats interministériels la production conceptuelle importante des institutions financières internationales.

Par ailleurs, la comptabilisation de l'APD comporte de nombreuses lignes de dépenses, en particulier des activités qui ressortissent normalement à la compétence d'administrations dont l'aide n'est pas le métier principal, telles que l'Education nationale (avec l'accueil des étudiants étrangers, qui apparaît en 1987 dans les statistiques du CAD, et représente actuellement un peu plus de 2 % de toute l'APD), les Affaires sociales (avec l'aide aux réfugiés, qui apparaît en 1982 dans les statistiques du CAD, a représenté jusqu'à 4,5 % de toute l'APD en 1995, mais est assez volatile), la Défense (pour certaines dépenses liées aux conflits<sup>14</sup>) etc.

### 1.3. Tensions et oppositions

Le champ de l'aide est animé par quelques grandes tensions - qui s'installent au sein même des institutions - et divisé par plusieurs oppositions – qui s'établissent entre institutions, et leur sont extérieures. Celles-ci permettent de présenter les institutions les plus caractéristiques, dans des plans de projection qui mettent en évidence les différences et les proximités les plus robustes.

Tensions et oppositions sont actives dans l'évolution et les pratiques de l'aide ; elles ne sont pas indépendantes, mais ne jouent pas le même rôle. Elles traversent les institutions de toute nature.

#### 1.3.1. Tensions

Les tensions ne distinguent pas les agences entre elles, elles désignent des débats que connaît chaque institution. Elles portent sur la motivation de l'aide, la relation avec le bénéficiaire, et la relation avec les autres organismes d'aide (singularité ou approche commune).

Première tension : intérêt national ou motivation éthique et recherche de l'intérêt du bénéficiaire ?

Peter Hjertholm soutient que les programmes d'aide ont toujours été associés à des motivations politiques ou commerciales. Cette observation, facilement vérifiable pour l'aide bilatérale, n'épargne sans doute pas l'aide multilatérale. Dans tous les cas, les agences d'aide connaissent une tension entre leur aspiration à offrir une aide de qualité, donc répondant à des « besoins » du bénéficiaire, et les pressions que telle ou telle politique exerce.

De façon très prégnante pour les anciennes puissances coloniales, la politique d'aide semble s'être développée, comme une consolidation de liens divers établis au fil de l'histoire, et son cadrage théorique s'est construit pour la rationaliser autant que pour la protéger.

---

<sup>13</sup> Consentis aux conditions du marché, ils ne présentent pas un élément-don suffisant ; toutefois pratiquement chacune a développé un volet concessionnel sur le modèle de l'Agence internationale de développement.

<sup>14</sup> voir CAD-OCDE note DCD/DAC/2000-10 ADD1 du 28 avril 2004.

L'intérêt national apparaît sous au moins deux formes : politique (réunir une coalition de voix dans un cadre multilatéral, ou ancrer un pays dans un bloc, du temps de la guerre froide) et commerciale (aide servant à la promotion des exportations à court terme – directement – ou à moyen terme – par la recherche d' « effets de parc », qui poussent le bénéficiaire d'un équipement à l'étendre ou le renouveler auprès du même fournisseur).

Cranford Pratt<sup>16</sup> montre que pendant les années 1960 à 1990, l'Agence canadienne de développement international « n'a jamais eu une influence importante sur les politiques commerciales ou autres politiques étrangères du gouvernement canadien ». Ce diagnostic peut sans doute s'étendre à d'autres bilatéraux. Les mêmes auteurs citent également une étude de l'Institut Nord Sud qui met en évidence des contradictions qui peuvent surgir « entre les objectifs de réduction de la pauvreté et la poursuite d'autres objectifs de politique étrangère ». Il est vrai que la guerre froide a exercé une empreinte forte sur la politique étrangère et sur le choix des bénéficiaires de l'aide au développement. Il faudra attendre les années 1990 pour que se développe au sein de l'OCDE<sup>17</sup> un agenda de la cohérence des politiques en faveur du développement.

Le cas du commerce est typique ; Berthélémy – Tichit observent un lien positif entre le commerce bilatéral et l'allocation de l'aide, dont l'impact augmente dans le temps. Toutefois, les bénéficiaires de l'aide sont des partenaires commerciaux marginaux des pays donateurs, et si le lien est significatif, pour autant il n'y a pas de relation mécanique entre montant total du commerce et montant total de l'aide, un pays à revenu intermédiaire faible bénéficiaire de l'aide pouvant avoir un commerce élevé avec le donateur.

La tension s'est cristallisée notamment dans le débat relatif à la liaison de l'aide, débat international mais aussi interne à plusieurs pays donateurs. Il a donné lieu à de longues négociations, dans le cadre des disciplines relatives aux crédits à l'exportation, dans les groupes de travail de l'OCDE sur le commerce. Le résultat (l'Arrangement d'Helsinki, dont la première formulation date de 1991) a eu pour effet de dissuader progressivement l'aide (F. Pacquement, 1998) en faveur des infrastructures et du secteur productif (considérés comme « viables commercialement ») et contribué indirectement à favoriser l'aide en faveur des secteurs sociaux.

Deuxième tension : l'approche de la situation du bénéficiaire – sciences sociales ou économie ? ingénierie ou diplomatie ?

Il y a une tension entre les approches économiques classiques, qui s'expriment sous une forme normative avec notamment la conditionnalité, et celles des autres sciences sociales, qui revendiquent une attention aux processus coopératifs. Elle s'est manifestée notamment dans la critique de la Banque Mondiale (B. Hibou, 1998) et du consensus de Washington<sup>20</sup>. Aux côtés des sociologues (encore sous-représentés dans les organismes d'aide ; la part de la sociologie dans la recherche à la Banque mondiale est par exemple marginale), une plus grande attention aux processus et institutions locaux favorisée par l'approche des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP), permet d'associer à l'aide économique une approche « relationnelle » portée par les organisations de la société civile et la coopération décentralisée.

---

<sup>16</sup> cité par Bonnie Campbell et Pascale Hatcher.

<sup>17</sup> Il connaît quelques éléments de mise en oeuvre, avec notamment au Royaume Uni la participation du DFID aux réflexions sur le commerce, la désignation auprès du directeur général du développement des Pays Bas d'un responsable de la cohérence, et la production en France d'un document de politique transversale sur la politique française en faveur du développement qui vise à élargir et remplacer le document « Jaune » budgétaire sur l'aide publique au développement.

<sup>20</sup> The Washington Consensus and Beyond John Williamson Senior Fellow, Institute for International Economics article commissioned by the Economic and Political Weekly - copyright Institute for International Economics.

Une tension entre la technicité et la logique politique paraît héritée des ministères successeurs des administrations coloniales, comme on a pu l'observer en France, avec un ministère de la Coopération qui a commencé son activité comme une super préfecture des nouveaux pays indépendants, avec des ingénieurs qui se présentaient souvent en substitution d'une expertise défailante chez les bénéficiaires. Cette tension fonctionne avec la politique comprise dans deux sens très différents, d'appropriation par le bénéficiaire d'une part et de priorité de relation extérieure, d'autre part.

La conviction d'une primauté de la dimension technique du développement sur la dimension politique est très prégnante chez les personnels des agences d'aide, avec le risque d'un double décalage : celui d'une insuffisante prise en compte de l'économie politique de la dépense publique et celui des nécessaires adaptation et internalisation par le bénéficiaire, qui peuvent requérir du temps.

Cette tension est sous-jacente à des choix de modalités de l'aide, par exemple entre l'aide budgétaire, qui aurait la faveur des économistes, et l'aide projet, qui a plutôt celle des ingénieurs.

Elle s'exprime en particulier dans le cadre du débat sur l'alignement ; ce terme vise l'attitude du donateur attentif aux priorités du pays bénéficiaire. L'alignement est une tradition davantage observable du côté des aides sous forme de prêt (remboursable, le prêt demande une plus grande appropriation ; elle est attestée par l'observation qu'il est plus efficace que le don dans la mobilisation des ressources du bénéficiaire (S. Gupta, B. Clements, A. Pivovarski, E. Tiongson, 2003). Pour Bertin Martens, les agences d'aide trouvent leur principale justification dans l'alignement des préférences des donateurs et de celles de bénéficiaires (la conditionnalité est alors un instrument qui pallie les écarts).

Troisième tension : harmonisation ou singularité ?

La recherche de pratiques communes apparaît à l'initiative des banques de développement multilatérales, qui ont constitué entre elles à la fin des années 1990 un groupe de travail élargi par la suite aux membres du CAD, engageant un processus qui a donné lieu à une intense activité.

Le débat sur l'harmonisation est porteur d'une double tension.

Pour les pays en développement, cette approche est porteuse d'un danger, leur laissant le choix entre soit l'appropriation effective de politiques dont le contenu est défini dans la sphère multilatérale, soit la reprise purement incantatoire de ce contenu (« paying lip services »), comme certaines soi-disant stratégies de réduction de pauvreté le montrent (Bonnie Campbell et Pascale Hatcher). Les aides bilatérales permettent alors de « maintenir un espace permettant de susciter des débats, des réflexions et des politiques qui ne pourraient venir d'aucune autre instance ».

Les donateurs doivent s'efforcer de réduire les coûts de transaction supportés par le bénéficiaire, de façon à lui permettre de faire porter tout son effort sur les politiques de développement et non sur les formalités administratives. Le défi consiste à pousser l'harmonisation sur les décaissements et le suivi, en préservant la spécificité des idées et des initiatives. Ceci est en outre de nature à permettre de réduire les coûts de gestion de l'aide, à améliorer la performance, en allant jusqu'à la mise en place de contrats de gestion déléguée par lesquels un pays confie la gestion d'une aide à un pays donné à un autre donateur.



Il en résulte une tension entre la nécessité de réunir une coalition crédible (Gunning, 2004) offrant une masse critique de financements produisant une incitation robuste à la réforme chez le pays en développement bénéficiaire, et l'aspiration de chaque donateur à assurer une offre créative, évolutive, et valorisable dans les relations diplomatiques.

### 1.3.2. Oppositions

Les oppositions dessinent des lignes de clivage plus radicales, qui divisent les bailleurs de fonds. Elles portent sur l'histoire, les instruments, et l'insertion dans la communauté des bailleurs de fonds.

Première opposition : motivation de l'aide par l'histoire coloniale ou par l'humanisme ?

A l'origine, deux grandes motivations sont à l'œuvre dans le financement du développement, qui sont inscrites dans le nom du cœur historique de la Banque Mondiale « Banque internationale pour la reconstruction et le développement » et garderont leur actualité jusqu'à être reprises dans le nom de la dernière née des institutions bancaires régionales, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement<sup>24</sup>.

La vision en termes de développement ne s'impose pas immédiatement, dans un contexte de clivage entre puissances coloniales et puissances nouvelles dépourvues d'« empire ». Les opérations de la Banque mondiale et du FMI s'adressent d'abord aux pays en reconstruction (mai 1947 approbation du premier prêt de la Banque, en faveur du Crédit National en France) et ce n'est qu'avec son cinquième prêt en 1948, que la Banque s'adresse à un pays en développement (mars 1948, projet d'énergie et d'irrigation au Chili).

En 1944, la reconstruction est en effet la plus urgente et elle donne lieu à une ingénierie financière féconde. Si du côté des Etats à tradition coloniale, l'expérience partagée de la guerre mondiale donne un fondement humaniste à l'aide comme partage<sup>25</sup>, il s'estompe dans la continuité de fait de la gestion post coloniale, alors qu'elle est au cœur de l'engagement des Etats sans passé colonial.

Le dispositif d'administration des colonies se transforme en institutions de distribution de l'aide : celles-ci sont marquées par la continuité des pratiques et la connaissance approfondie de terrains d'exercice (la Colonial Development Corporation devient la Commonwealth Development Corporation, le Ministère des colonies, puis des TOM engendre le Ministère de la coopération). Dans certains pays, les institutions créées pour la reconstruction apporteront leur concours aux administrations coloniales en étendant leur compétence aux pays en développement (en Allemagne, la Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfW, en France la Caisse Centrale de la France d'Outre-mer – CCFOM, qui devient la Caisse centrale de coopération économique - CCCE en 1958).

La question coloniale laisse son empreinte sur les institutions de l'aide au développement, les mêmes administrateurs coloniaux passant dans les administrations de coopération, qui apparaissent dans les années 1960. En particulier, l'héritage du ministère des Colonies marquera le ministère de la Coopération français, premier créé dans un pays donateur.

---

<sup>24</sup> alors qu'entretiens les motivations de l'aide se sont diversifiées H. de Milly (2002) mentionne, en reprenant Losch, l'héritage de la mise en valeur des territoires, les facteurs liés au contexte de la guerre froide et les courants tiers-mondistes qui se sont développés dans les années 1960.

<sup>25</sup> dès janvier 1944 le discours de Brazzaville du Général de Gaulle invite à un partage de la croissance.

Berthélémy et Tichit analysent la préférence coloniale dans l'allocation de l'aide comme une manifestation de l'intérêt propre du donateur ; ils observent en particulier que la France donne en moyenne 12\$ de plus d'aide per capita à ses anciennes colonies, le Royaume Uni, 5\$ per capita, montant qui reste très significatif, et se répartit sur des anciennes colonies plus fortement peuplées. Ils rangent sous la même catégorie de relation quasi post coloniale l'assistance des Etats-Unis à l'Egypte (avec un bonus de 49\$).

Deuxième opposition : prêter ou donner ?

Si la plupart des membres de l'OCDE ont un dispositif de crédit à l'exportation, et font donc partie du Club de Paris, seul un petit nombre d'entre eux disposent d'une agence de financement du développement par prêts (l'Allemagne, la France et le Japon). Du côté des aides multilatérales, le prêt est un instrument plus courant, mais controversé.

Dans Prêter, donner : comment aider ? J.M Severino et P. Jacquet décrivent les termes du débat. Celui-ci est souvent traité de façon assez simpliste lors de revendications de traitement de la question de la dette.

Dans le sillage de la dénonciation de la dette, l'aide par prêt est fustigée, alors que l'insuffisance des financements semble inciter à privilégier les aides remboursables. Celles-ci devraient pouvoir être améliorées par exemple par un système d'échéancier calé sur la performance, ou encore par le recours à des bénéficiaires non susceptibles de peser sur la solvabilité des Etats.

Pour autant, on observe un certain gel des positions à l'égard des prêts et des dons.

Troisième opposition : le double clivage bilatéral-multilatéral et système des Nations Unies-système Banque Mondiale

L'insertion dans la communauté des bailleurs de fonds est abordée sous deux angles, la part du multilatéral dans l'aide, et dans celle-ci, celle des Nations Unies.

Bilatéral ou multilatéral ?

L'évolution du choix des donateurs entre aide bilatérale et aide multilatérale montre deux grandes phases, l'une de 1960 à 1977, au cours de laquelle l'aide bilatérale a régulièrement décliné en pourcentage de l'aide totale, suivie d'une période de relative stabilité ; au total, l'aide multilatérale s'établit depuis 1974 autour de 30 % de l'APD.

Des observations réalisées à quelques années d'écart<sup>26</sup>, en 1967, 1980 et 1998, font apparaître des évolutions plus contrastées :

- un relatif tassement de la part du multilatéral, alors même que le choix des canaux de distribution est élargi ;
- un recours plus large au multilatéral de la part des Etats-membres de l'Union européenne (leurs contributions à l'aide de l'Union sont un étage supplémentaire, et celui-ci a bénéficié d'une

---

<sup>26</sup> Données en termes d'engagements (donc non comparables avec celles données dans le tableau de la page suivante) extraites de Why Multilateralism ? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems Helen V. Milner Columbia University February 1, 2004

inertie qui lui a permis de continuer à augmenter alors que les aides bilatérales diminuaient dans les années 1990) ;

- une divergence des stratégies des 5 grands, au départ tous parmi les faibles contributeurs à l'aide multilatérale : la France et le Japon restent dans ce groupe, alors que le Royaume Uni élève sa contribution à 40,4 % en 1980, suivi par l'Allemagne en 1998 ; de leur côté, les Etats-Unis s'établissent en 1998 au niveau intermédiaire de 28,8 % (un peu en deçà du niveau moyen). Il y a sans doute une bonne part de l'explication de l'influence du Royaume Uni dans les enceintes multilatérales qui tient à cette contribution importante et stable depuis un quart de siècle.

Si cette analyse en termes de poids dans l'aide bilatérale permet de saisir des comportements nationaux, il ne doit pas faire perdre de vue que les Etats-Unis, certes plus petit donateur en part du RNB – ce qui explique leur rejet de la référence à l'objectif de 0,7 % - restent premier donateur en volume et premier contributeur mondial à la fois aux Nations Unies, à la Banque et au FMI.

Systeme Nations Unies versus systeme Banque mondiale ?

Les premières opérations d'assistance technique sont financées par les Nations Unies en 1948, et donnent lieu l'année suivante à la formulation d'un « programme élargi » ; cette même année la Banque mondiale annonce son intérêt de coopérer à ce programme.

A la fin des années 1950, l'arrivée de nombreux petits Etats indépendants marque une évolution significative aux Nations unies du fait de la règle de décision « un pays=une voix ». La création de l'Agence internationale de développement (AID), puis de banques régionales de développement, apparaît alors comme une série de réponses permettant de placer une grande partie des fonds d'aide sous le contrôle de mécanismes de décisions caractérisés par des pondérations favorables aux pays donateurs (proportionnalité des droits de vote aux parts souscrites, elles-mêmes déterminées en prenant en compte des facteurs économiques).

Dans les pays nordiques, un courant humaniste porte les Nations Unies<sup>27</sup> ; il contient en germe une approche en termes de gouvernance mondiale et de biens publics mondiaux, qui va se développer à partir de la fin des années 1990, sur l'initiative du PNUD et de la Suède.

L'analyse de la part de l'aide allouée à divers multilatéraux permet de distinguer trois groupes de bénéficiaires : les banques internationales, les organismes des Nations Unies, et les autres organismes (y compris les institutions communautaires). Les grands clivages s'établissent entre les deux premières catégories.

#### 1. Part de l'aide distribuée par l'intermédiaire d'institutions multilatérales

	Part de l'aide multilatérale	Dont : BM+BR	Nations Unies	autres
États-Unis	4,4%	2,4%	55,5%	42,1%
Irlande	6,5%	7,7%	36,7%	55,6%
Australie	8,1%	65,5%	21,0%	13,5%
Pays-Bas	8,5%	31,9%	37,3%	30,8%
Suisse	9,6%	56,7%	29,3%	14,0%

<sup>27</sup> cf. par exemple la présentation de l'histoire de la philosophie par le Norvégien Jostein Gaarder (Sophie's World, 1991).

Portugal	12,0%	25,7%	5,9%	68,4%
Espagne	12,1%	19,8%	7,6%	72,6%
Canada	13,8%	38,9%	25,4%	35,7%
Nouvelle-Zélande	17,4%	35,3%	39,7%	25,0%
Norvège	17,5%	33,5%	62,1%	4,4%
Autriche	19,1%	25,2%	7,6%	67,2%
Luxembourg	22,0%	21,4%	25,6%	53,0%
France	29,4%	22,0%	8,3%	69,7%
Belgique	31,5%	6,3%	11,7%	81,9%
Italie	32,5%	5,2%	15,1%	79,7%
Grèce	33,2%	3,1%	5,0%	91,9%
Danemark	37,8%	18,7%	40,5%	40,8%
Japon	40,2%	54,9%	34,0%	11,1%
Royaume-Uni	42,4%	35,6%	14,3%	50,2%
Suède	49,4%	21,5%	37,2%	41,3%
Allemagne	73,4%	23,4%	11,0%	65,6%

Source : CAD (données pour 2003) et calculs de l'auteur (pour des raisons techniques la Finlande a été sortie)

Ce tableau présente la part du multilatéral dans l'aide totale, et au sein du multilatéral, la part de trois grands groupes : les institutions financières de développement (Banque mondiale et autres banques de développement), les organismes des Nations Unies, et les autres (les donateurs non européens apparaissent en grisé car cette troisième catégorie comporte également les institutions européennes, et cette catégorie est donc moins bien représentée dans les pays non européens).

Les donateurs sont ordonnés par poids croissant de l'aide multilatérale. Ce tableau dégage quatre catégories : part inférieure à 10 %, comprise entre 10 % et 20 %, comprise entre 20 % et 40 % (autour de la moyenne de l'aide multilatérale depuis 30 ans), et au-dessus de 40 %. Outre leur préférence pour le multilatéral, les Etats peuvent être distingués selon leur préférence pour les Nations Unies ou pour l'ingénierie financière avec les banques de développement.

Dans l'axe multilatéral, les Etats-Unis sont le plus faible donateur, la France et l'Italie se situent à peu près dans la moyenne, et le peloton de tête comporte quatre grands donateurs : l'Allemagne (qui a une nette prééminence) et le Japon d'une part, et d'autre part le Royaume Uni et la Suède, deux pays influents (outre leur effort financier).

La préférence pour les institutions financières est le fait de trois pays très nettement en tête : l'Australie, la Suisse et le Japon, qui dépassent les 50 %, et dépassent les autres pays d'au moins 15 points sur ce critère (les autres grands donateurs affichant entre 19 % et 39 %, à l'exception singulière des Etats Unis à moins de 3 %).

La préférence pour les Nations Unies fait également apparaître un peloton de tête à plus de 15 points des autres, mais avec seulement deux pays, les Etats-Unis et la Norvège, les grands donateurs étant beaucoup plus dispersés, de 7 % pour l'Espagne à 37 % pour les Pays-Bas.

On observe un décalage pour les Etats-Unis entre un discours souvent réservé voire hostile à l'égard des Nations Unies et un recours très substantiel (en volume) à ces institutions pour l'aide multilatérale. Pour J.-M. Châtaigner ceci tient à une tradition de ce pays, hostile à l'encontre du

Secrétariat des Nations Unies et des institutions financées sur contributions obligatoires (car fondamentalement, les Etats-Unis sont méfiants vis-à-vis de toute institution financée par ce qui peut s'apparenter à de l'impôt) et favorable vis-à-vis des institutions financées sur contributions volontaires (car le don est une chose qui ne déplaît pas aux Américains). Les Etats-Unis sont aussi premiers contributeurs au PAM, à l'UNICEF, souvent au PNUD... parce qu'ils avaient le droit d'en désigner les dirigeants.

#### 1.4. Deux plans de projection pour une typologie de l'aide

Une représentation graphique selon la position des institutions sur deux axes relatifs à ces tensions ou oppositions permet de placer les métiers et les institutions.

Il s'agit, à ce stade de la recherche, d'hypothèses résultant de l'observation, qui restent naturellement à tester de façon plus approfondie, mais permettent d'offrir au lecteur une vision synthétique des institutions par rapport à quelques grands points de repère.

Les plans de projection testés ici sont :

- histoire et motivation de l'aide ;
- instruments et préférence multilatérale (avec une tentative de figurer deux dates charnières, 1980, avant la crise de la dette, et 2003, situation actuelle).

On a en outre figuré quatre métiers de l'aide :

Coopération - pour définir et réaliser une vision commune et des objectifs partagés, soit pour un pays (dans le cadre d'un accord de coopération), une sous-région (en contribuant à un processus d'intégration régionale), un bien public mondial (lutte contre le réchauffement climatique, les grandes pandémies) voire en faveur des droits fondamentaux.

Capital risque - ce métier emprunte à l'origine beaucoup à la banque, avec des méthodes de sélection et de gestion de projets assez similaires.

Assurance - cette activité apparaît en relation avec la réflexion sur le rôle du déficit commercial et la part qu'y prennent les évolutions des cours des matières premières. Elle donne lieu à la création de deux guichets multilatéraux, la facilité de financement compensatoire du FMI (février 1963<sup>28</sup>) et le STABEX de la convention de Lomé (accord d'association entre la Communauté européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ACP).

Production de savoir - La vie de la communauté du développement est rythmée par de nombreuses productions intellectuelles, avec les grands rapports de la Banque Mondiale et du PNUD.

#### Avertissement méthodologique

Les graphiques ci-après s'inspirent de l'analyse factorielle, et ils lui empruntent par l'ambition de représenter graphiquement une population et ses caractéristiques selon des plans de projection rendant compte de leur plus grande dispersion.

---

<sup>28</sup> <http://www.imf.org/external/np/exr/chron/chron2.asp>.

Toutefois il ne s'agit pas d'analyse factorielle, puisque les axes sont prédéterminés et qu'il n'y a pas toujours de données statistiques pour les phénomènes décrits. En outre, une certaine instabilité peut affecter certains paramètres dans certains pays à certaines périodes ; par exemple, une pénurie budgétaire transitoire consécutive à des annulations de dette massives est de nature à susciter des postures de promotion de l'intérêt national dans des pays qui pourtant ont jusqu'alors mis l'accent sur la seule qualité de l'aide.

Il s'agit de présentations intuitives ...dont l'auteur espère qu'elles seront évocatrices et simples à « lire ».

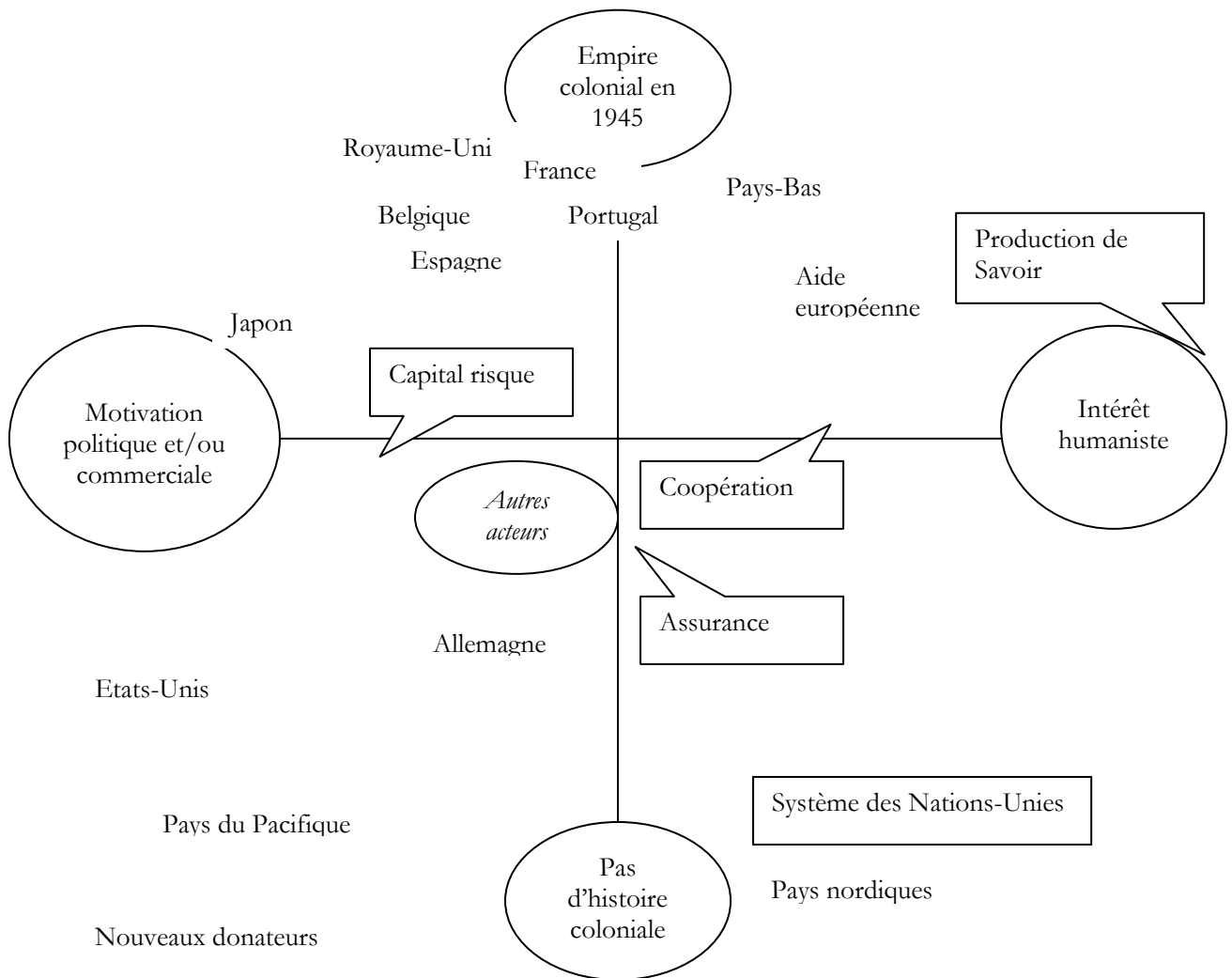
#### Conventions graphiques :

Les plans de projection sont dessinés par deux segments orthogonaux délimités par des ellipses qui désignent les polarités extrêmes de l'axe.

Les bulles (au sens de la bande dessinée) représentent les métiers.

Les bailleurs de fonds apparaissent en mode texte sans encadré.

**Graphique 1. Première projection : histoire et motivation**



**Commentaire :**

Selon l'axe historique, les pays devraient être disposés à chacune de ses deux polarités. On a choisi de placer à des niveaux intermédiaires :

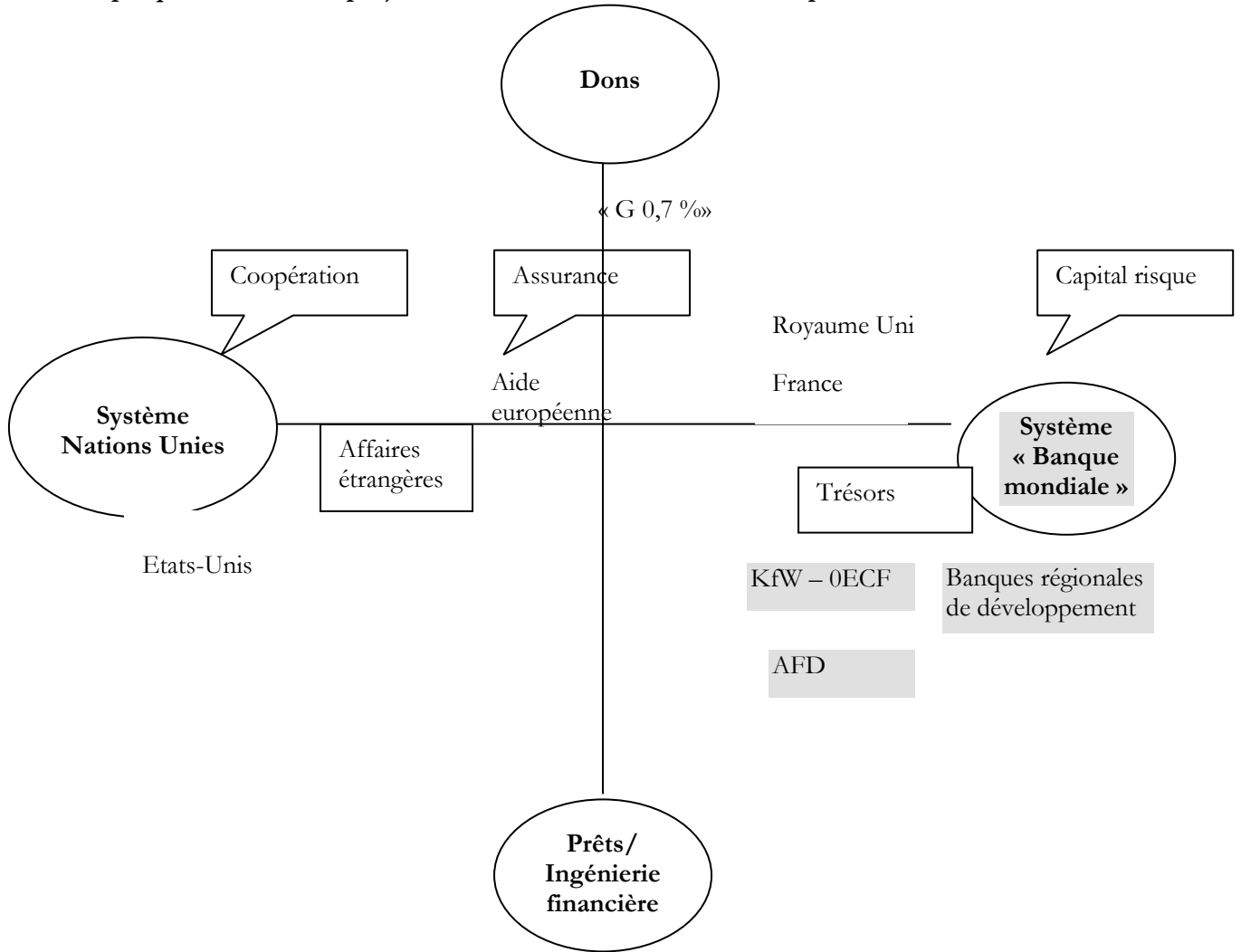
- l'aide européenne, car elle exprime la contribution d'anciennes puissances coloniales ;
- l'Allemagne, qui a eu un passé colonial jusqu'à la fin de la première guerre mondiale ;
- et le Japon, du fait de son passé conquérant en Asie avant 1945, qui est assez proche d'une expérience coloniale, même si elle aura été assez brève.

Les Nations unies sont marquées par leur engagement en faveur de la décolonisation et figurent sur ce graphique dont est absent le groupe des banques de développement (qui ont été neutres, notamment parce que la spécialisation des institutions internationales leur interdisait des analyses politiques).

Sur l'axe de la motivation, le placement est plus délicat et synthétise intuitivement de multiples critères (choix des bénéficiaires, lien avec le commerce, formes de l'aide).

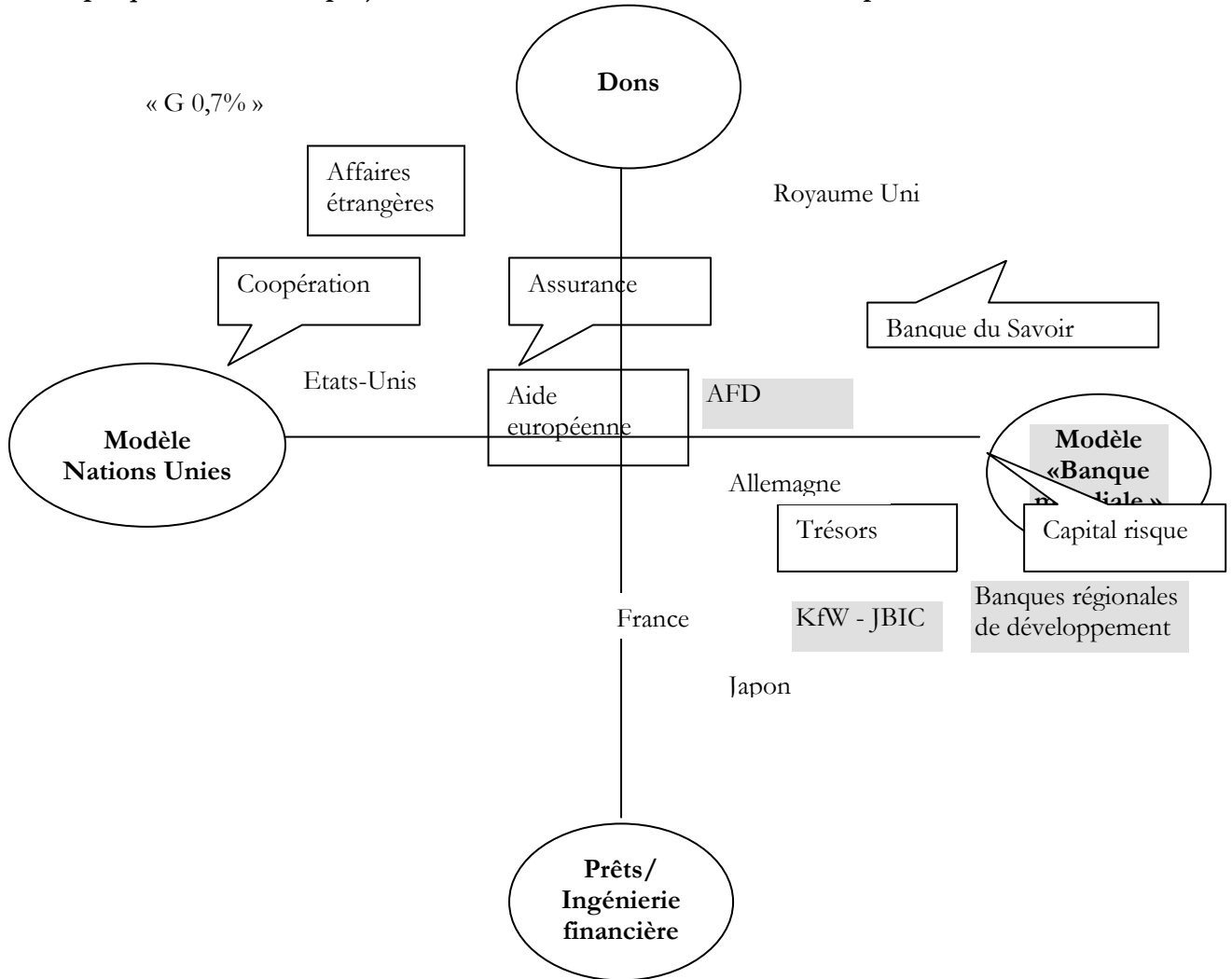
Outre les donateurs, on a disposé les quatre grands métiers de l'aide – coopération, assurance, capital risque et production de savoir.

Graphique 2. Deuxième projection – années 1980 -Instruments et préférence multilatérale





Graphique 3. Deuxième projection – situation actuelle -Instruments et préférence multilatérale



**Commentaire :**

On a figuré sur ce graphique « le G0,7% », qui regroupe les pays qui consacrent plus de 0,7% de leur RNB à l’APD (Danemark, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas et Suède).

Entre pays, ce plan de projection permet de mettre en évidence une évolution importante au regard des prêts, qui apparaissent comme une pratique contestée après les grandes vagues de traitement de la dette. Même une banque de développement (l’AFD) se déplace sur cet axe en développant une activité de subventions. Le débat prêt dons paraît tranché, mais en fait toute l’actualité des OMD tendrait à inciter au contraire pour retrouver des effets de levier, et la diversification des acteurs du développement pourrait réintroduire une justification pour les prêts.

Entre administrations, un clivage Trésors - Ministères des Affaires étrangères est observable selon des termes comparables à celui de la Banque mondiale et des Nations Unies. Naturellement, il y a des nuances selon les pays (le State department américain est plus proche des Trésors).

Le métier de banque du savoir apparaît à la fin des années 1990 à la Banque mondiale. La position des autres métiers reste relativement stable. Il y a un écart entre une approche quantitative de banque du savoir et une approche pluridisciplinaire, qui reste moins dotée en moyens et paraît moins visible du fait de l’effet de masse des moyens de la Banque.

A partir de cette présentation synthétique des courants à l'œuvre dans le champ de l'aide, qui a permis de présenter synthétiquement les grands acteurs par rapport à ces forces, quelles perspectives peuvent en être déduites pour l'aide ?

## 2. Perspectives pour l'aide

Si Severino et Charnoz (2005) parlent des « mutations imprévisibles » de l'aide, Louis Emerij (2005) observe que les grandes évolutions se font souvent à la faveur de retournements dans d'autres domaines (ainsi la vague conservatrice aux Etats-Unis et au Royaume Uni à la fin des années 1980 s'est transposée dans le domaine de l'APD, où elle a eu son effet culminant avec le « consensus de Washington ») ou d'événements exceptionnels (catastrophes naturelles, on pourrait y ajouter le 11 septembre 2001), mais qu'en général ceux-ci servent de catalyseur à l'inflexion vers une option développée auparavant.

Les tendances du futur doivent donc se trouver dans les débats actuels, qui portent sur le financement du développement, la logique de faire coexister des systèmes d'aide bilatéraux fractionnés et des aides multilatérales parfois insuffisamment dotées, ainsi que dans des tendances déjà observables, avec l'évolution des métiers, l'apparition de nouveaux partenaires et de nouveaux acteurs. Dans ce contexte, quelle tendance s'esquisse pour le cas spécifique de la France ?

La difficulté de l'exercice consiste à identifier des tendances dynamiques et non pas de décrire l'aide telle que les analystes la souhaitent, ce qui est l'objet d'une abondante littérature.

### 2.1. Le débat financier

La question de la mobilisation et de la gestion des ressources montre, après le sommet des Nations Unies de septembre 2005, qu'un changement de paradigme est à nouveau nécessaire ; s'il faut poursuivre les OMD, le débat financier doit se déplacer d'une analyse globale des besoins vers un système coopératif de suivi tant des promesses des donateurs que de celles des bénéficiaires et de leurs capacités d'absorption<sup>31</sup>, qui complète la revendication financière<sup>32</sup>, la documente en la fractionnant, et la renforce politiquement en la démultipliant.

Les institutions multilatérales, et en particulier l'OMC, sont encore en cours d'évolution à la faveur d'une mondialisation de plus en plus effective. Tant le cycle commerce et développement, que la gouvernance de l'organisation et le nombre de ses membres (et sa traduction en part du commerce mondial) sont de nature à produire des évolutions sensibles. L'agenda de la cohérence des politiques pourrait produire à coût marginal des effets favorables au développement.

Si les termes du débat semblent en faveur du développement, comme l'atteste la reprise de l'APD depuis le début du siècle, quel en est le sens, et quelles en sont les perspectives par rapport à d'autres urgences dans les pays donateurs et en particulier au vieillissement de la population et au coût de la dépendance ? La reprise de l'aide n'est encore imputable qu'à des annulations de dette et à la gestion des crises. L'objectif de 0,7 % paraissant définitivement compromis, par quel mécanisme pourrait-on assurer une mobilisation financière durable ? Tant l'International Financial Facility (qui consiste à prendre appui sur les engagements des donateurs d'augmenter leur aide au cours des prochaines années pour lever des emprunts sur les marchés aujourd'hui) que l'idée d'un prélèvement international (dont une première version sur les billets d'avion est en cours de mise en place) apportent des réponses à la question globale, mais il faut également la traiter sous son deuxième versant, qui est celui des allocations pays de la ressource pérennisée. Sur ce plan, la réflexion est encore balbutiante ; une piste pourrait résider par exemple dans un mécanisme pour constituer un patrimoine de promesses d'aide pour une longue période à des pays identifiés.

---

<sup>31</sup> voir notamment Reddy & Heuty.

<sup>32</sup> voir Clemens et Moss qui considèrent qu'aucun montant d'aide ne peut faire que l'Afrique connaisse une croissance qui lui permette d'atteindre les OMDs.

## 2.2. Le débat sur les relations entre le bilatéral et le multilatéral

L'insuffisance de l'aide par rapport à l'ampleur des besoins de financement du développement conduit à une double mobilisation, de ressources et de compétences, avec une diversification des acteurs, ce qui toutefois a un effet en termes de coûts de transaction et conduit à une complexification de l'organisation de l'aide.

Les flux d'aide publique vers les pays en développement connaissent une diminution rapide dans les années 1960, une évolution qui est la suite logique de la décolonisation. Après avoir introduit le concept de sous-développement et plaidé en faveur des indépendances, les Etats-Unis se trouvent confrontés à des demandes croissantes d'aide de la part des nouveaux pays indépendants, tandis que les grandes puissances coloniales, se retirant de leurs possessions, diminuent le budget qu'ils y consacrent. Mais la transition économique des pays bénéficiaires en fait des donateurs potentiels (depuis ceux du Plan Marshall avec le Japon et l'Allemagne donateurs à partir de 1952-53, puis, plus tard, le Portugal, la Corée, les nouveaux Etats-membres de l'Union en Europe centrale et orientale, et un nombre croissant de pays émergents).

Le maintien et le développement de l'aide bilatérale sont nécessaires tant du point de vue des pays donateurs qui financent le système multilatéral, que du point de vue des pays bénéficiaires, pour la salubrité de l'ensemble du système de l'aide.

- du point de vue des pays donateurs qui financent le système multilatéral

Payer pour une politique publique qui porte ses fruits en grande partie à moyen ou long terme requiert une adhésion collective qui doit être entretenue dans les pays donateurs par une proximité construite avec la pratique de l'aide bilatérale.

Celle-ci autorise l'expression de préférences collectives en termes géographiques ou d'avantages comparatifs en termes sectoriels ou thématiques.

En outre, elle entretient la compétence nécessaire à l'exercice du contrôle indispensable des institutions multilatérales par leurs Etats membres et bailleurs de fonds.

- du point de vue des pays bénéficiaires

Après les années 1980, de crises de la dette et d'ajustement structurel, une importance particulière a été donnée à la gouvernance, dont une caractéristique est qu'elle ne se construit pas par la mise en œuvre d'une science administrative universelle mais par une adaptation au contexte de chaque pays. C'est l'expérience par exemple de la construction européenne : des directives dessinent le noyau dur du droit communautaire, à partir duquel les Etats-membres conçoivent leur droit national selon leurs propres processus. Les institutions multilatérales combinent mobilisation de financement et production de savoir en matière de développement. La participation des Etats-membres permet de compléter cette ressource par l'expérience vécue de la vie démocratique que les organisations internationales ne connaissent que de façon très indirecte et diluée (au point que leur déficit démocratique est souvent fustigé).

- enfin, pour la salubrité de l'ensemble du système de l'aide

Innover, toucher de nouveaux acteurs, concevoir de nouvelles analyses et visions, requiert diversité, pluralité et compétition. C'est un enjeu en termes à la fois dynamiques et de mutualisation. Si les institutions multilatérales ont pu être suscitées par des logiques de partage du coût de l'aide entre les puissances coloniales ou impérialistes (fût-ce sous le couvert d'un engagement anti-colonial pour remplacer d'anciennes métropoles) et autres pays industriels, elles offrent l'avantage de permettre de réunir des masses critiques, en particulier dans le domaine de la production de savoir.

Les avantages de la diversification s'observent par exemple dans les Banques Multilatérales de Développement (BMD). Elles ont les mêmes contraintes de marché et des administrateurs représentant les mêmes administrations des mêmes Etats-membres, mais présentent une application différente des contraintes politiques. Une institution unique aurait sans doute des difficultés à se présenter avec des niveaux d'exigence uniformes face à des partenaires très divers.

Globalement, la « biodiversité » est favorisée par l'interdépendance entre les institutions, assurée par le biais des collaborations, des financements délégués (fonds fiduciaires – qui sont souvent une part importante de l'aide dépensée par certains pays ou par la Commission européenne<sup>33</sup> - ou arrangements bilatéraux - en cours de développement sous l'effet de la recherche de modalités de gestion moins coûteuses, qui sont affichés dans la stratégie de la Suède ou du DFID). En outre, les aides bilatérales sont parfois décidées de manière multilatérale, pour une part qui peut être importante ; c'est le cas pour les annulations de dette.

Véritable innovation par rapport à la situation qui prévalait dans les années de la guerre froide jusqu'aux années 1980, les institutions de Bretton Woods et des Nations Unies sont désormais des institutions mondiales ; cette évolution, que l'on peut considérer comme un succès, n'a pourtant pas eu d'effet en termes d'allocation en termes d'allocation des budgets d'aide depuis les années 1970, ce qui pourrait signifier qu'une sorte d'équilibre « naturel » entre le bilatéral et le multilatéral aurait été atteint.

Par rapport aux années 1970, le champ de l'aide est engagé dans la transition d'une situation de compétition stratégique ouverte à une situation de coopération élargie. Le débat entre bilatéral et multilatéral évolue d'un rapport conflictuel en direction de la recherche d'une coalition efficace pour résoudre les défis globaux de la déclaration du millénaire, puis ceux associés aux biens publics mondiaux, le bilatéral assurant l'ancrage dans l'opinion publique et un certain investissement d'innovation, le multilatéral s'établissant non seulement comme le lieu d'une masse critique à l'efficacité propre, mais aussi comme celui où s'exerce la pression par les pairs et la stimulation des efforts bilatéraux. En Europe, l'aide communautaire doit encore trouver son positionnement.

### 2.3. Perspectives pour les instruments

Cette approche en termes de diversité paraît toutefois céder la place à un certain conformisme en matière d'approches, d'objectifs et d'instruments, voire de pays bénéficiaires. Le discours dominant sur l'aide semble hésiter à sortir d'un ensemble de références incantatoires aux OMD, à la cotation des pays, à l'aide budgétaire, et aux pays les moins avancés. Mais en fait, par delà ce socle commun, des évolutions substantielles s'esquissent au moins dans trois domaines : les métiers, les partenaires et les acteurs. En outre, dans le domaine de la conditionnalité, des changements profonds de l'économie de la relation d'aide peuvent être attendus.

#### Les nouveaux métiers

##### Coopération

Dans les années 1960, la création des « ministères de la coopération et du développement », affiche l'ambition des pays du Nord d'opérer en commun avec ceux du Sud et exprime une part substantielle de l'action diplomatique, dont l'enjeu crucial de coopération est la stabilité d'une planète bipolarisée par la guerre froide. Pourtant la concurrence entre les donateurs est très ouverte, non seulement pour assurer un équilibre entre pays communistes et pays à économie de marché, mais aussi pour préserver ou se disputer les zones d'influence des anciennes puissances coloniales.

---

<sup>33</sup> L'Evolution de l'Aide Publique au Développement mondiale cite 355 millions d'euros auprès de la Banque mondiale et 886 auprès des Nations Unies, soit 16 à 18 % de l'APD communautaire.

Le développement d'une conception contractuelle, sous la forme d'un accord d'association entre membres de la Communauté européenne et pays en développement, et singulièrement avec le sous-ensemble des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) avec les conventions de Lomé.

Plus récente et encore balbutiante, une nouvelle approche découle d'une recherche de motivation de l'aide pour produire des biens publics globaux, un concept qui vise à associer les pays pauvres avec les pays riches à la résolution de grands problèmes à l'échelle de la planète (cf. Inge Kaul). On peut citer comme illustration de cette tendance la promotion de la sécurité humaine<sup>34</sup> (de plus en plus importante, elle explique une partie de la reprise de l'effort d'aide depuis le début du siècle) et la régulation de la mondialisation. La poursuite de l'effort conceptuel<sup>35</sup> sur les biens publics mondiaux comme facteur de mobilisation collective peut conduire à renforcer le métier de coopération dans les systèmes d'aide et à donner un rôle plus important à la fonction diplomatique.

Face à une mondialisation souvent dénoncée comme impérialisme culturel et économique, le métier de la coopération culturelle se range parmi les instruments qui peuvent contribuer à valoriser la diversité culturelle<sup>36</sup>. La reconnaissance de la richesse de la diversité des cultures, jusqu'à la prise en compte dans la gouvernance mondiale des préférences collectives (P. Lamy, 2004) des parties prenantes, est un des éléments de l'efficacité de l'aide qui est trop peu valorisé par les analyses économiques.

#### Assurance et capital risque

L'aide (offerte sous divers aspects), pour des projets ou des concours budgétaires, emprunte au capital risque par ses méthodes de travail<sup>38</sup>. Cette dimension paraît particulièrement adaptée pour aborder de nouveaux partenaires et travailler avec de nouveaux acteurs. Elle est particulièrement pertinente dans les pays émergents.

Dans le procès de l'aide une part importante tient à son caractère procyclique et imprévisible (G. Mavrotas, 2005). Après la faillite du STABEX, la difficulté de comptabiliser comme aide une garantie ex ante (ce que fait pourtant de façon très convaincante la Commission européenne pour les aides d'Etat) contribue à ce que ce métier reste marginal. Garantir un effort soutenu, prévisible et contra-cyclique reste encore considéré comme soumis au préalable d'un accroissement des ressources<sup>40</sup>.

#### Production de savoir

L'activité des donateurs est le résultat de la pression des pairs (bonnes pratiques du CAD, effet de diffusion des documents stratégiques, coordination des aides dans des cadres stratégiques communs), de la pression de l'opinion publique (le dialogue avec la société civile et le rôle des parlementaires sont associés à des montants d'aide élevés) et de la production de savoir, qui a tendance à jouer un rôle plus important dans la prise de décision.

En matière de production de savoir, Simon Maxwell compare volontiers l'organisation de l'aide à celle de la distribution, et observe une asymétrie aigüe, avec un unique hyper marché – la Banque mondiale – et beaucoup de petites épiceries de quartier – les autres donateurs bi et multilatéraux. Si dans la sphère multilatérale la Banque Mondiale est probablement la seule à réunir une masse critique de production de savoir, parmi les donateurs bilatéraux le Royaume Uni en a fait également une priorité, conformément à la méthode de gouvernement introduite avec Tony Blair, qui préconise un recours plus grand à l'« evidence

<sup>34</sup> Cf. Hervé Magro.

<sup>35</sup> cf. Rapport de la task force franco suédoise sur les biens publics mondiaux – à paraître décembre 2005.

<sup>36</sup> PNUD – Rapport sur le développement humain 2004 – Liberté culturelle.

<sup>38</sup> En ne prenant pas littéralement la comparaison avec l'ingénierie financière...encore qu'il y ait souvent une proximité de métier, avec la présence dans les divers systèmes d'aide d'agences spécialisées sur le modèle de la SFI du groupe de la Banque mondiale, telles que la DEG en Allemagne et la Proparco en France.

<sup>40</sup> Lisa Chauvet (Can foreign aid dampen external political shocks ? 2005) observe que si l'aide peut avoir un effet d'amortisseur à l'égard des chocs politiques et économiques extérieurs, les moyens d'obtenir cet effet requièrent des études complémentaires.

based government » (ce qui s'est traduit par un objectif de politique publique spécifique pour le DFID<sup>41</sup>). A l'inverse, les Etats-Unis se distinguent par une grande méfiance doctrinale. La France semble s'inspirer plutôt du modèle britannique. Les bilatéraux européens parviendront-ils à coopérer pour parvenir à un duopole ?

Inaugurée par la Banque mondiale avec ses rapports annuels sur le développement en 1978, mais au développement récent, la production de savoir est appelée à jouer un rôle plus important, notamment en relation avec la généralisation de systèmes de gestion budgétaire axés sur les résultats qui accroissent la compétition entre les politiques publiques. Dans cette perspective, une mutualisation assez large est susceptible d'intervenir, du fait de la volonté des divers bailleurs de fonds d'exercer par là leur influence les uns sur les autres, mais aussi de partager le fardeau, ce qui peut conduire à un bâtir un espace spécifique intéressant de travail en réseau. Ceci peut à la fois renforcer les plaidoyers pour rehausser la place du développement dans le débat national, et structurer le débat autour de pôles plus lisibles.

Ces métiers sont représentés à des degrés variables chez les divers acteurs ; il est important d'assurer une fluidité entre eux et de les faire communiquer, même si une spécialisation des parcours individuels voire des organisations prévaut.

Du côté des bénéficiaires : de nouveaux partenaires

La coopération intervient encore principalement entre Etats, malgré une certaine diversification, toujours en cours, qui s'observe depuis les années 1980.

Cette diversification a notamment vu arriver parmi les partenaires au Sud des organisations non gouvernementales (ONG) largement encouragées par les bailleurs de fonds. De ce fait certaines ont pu apparaître comme des organisations opportunistes (cf. notamment les travaux de J-F Bayart et B. Hibou), mais, pour autant, on peut prévoir que les ONG pourront s'imposer à terme comme des interlocuteurs dignes de foi (CEAN – DGCID, 2004).

Le domaine des collectivités locales est appelé à devenir aussi important qu'en France par exemple dans les années 1990 (cf. les transformations de la Caisse d'Aide à l'Equipement des Collectivités Locales en DEXIA, membre du CAC 40).

Les processus d'intégration régionale, et celui de la décentralisation, qui s'est amorcé à peu près partout dans les années 1980 restent insuffisamment pris en considération et financés par la communauté des bailleurs de fonds.

L'espace de la coopération sous-régionale est difficile à appréhender du fait du caractère complexe des entités ainsi créées et de leur vulnérabilité aux fortunes politiques. L'actualité met plus en valeur les tensions entre pays voisins que le potentiel de coopération que présente le voisinage, et les bailleurs de fonds trouvent plus de lisibilité politique et de garantie de bonne fin dans l'établissement de relations avec les pays plutôt que leurs organismes de coopération (agences de bassin, unions économiques etc.).

Les nouveaux acteurs

Au Nord, les organisations de solidarité internationale (OXFAM, Human rights watch, ou encore les associations humanitaires médicales) jouent un rôle crucial en termes de sensibilisation de l'opinion publique dans un contexte de concurrence de plus en plus forte des politiques.

Le secteur privé est appelé à jouer un rôle important, sans aller toutefois jusqu'à une privatisation du financement du développement.

---

<sup>41</sup> l'objectif 5 du « public service agreement » est : Développer des approches du développement fondées sur les résultats de l'observation (evidence based) et innovatives

Dès ses premières réunions, la question du rôle du secteur privé dans le développement est posée par le CAD. Certes, elle n'est pas posée nécessairement sous l'angle de l'apporteur de ressources, mais les premières formulations de l'objectif quantitatif pour le financement du développement associent flux publics et flux privés.

La recherche d'un partage du fardeau s'observe dans le cadre du traitement des crises de la dette, avec une certaine subsidiarité et une relative automaticité dans le chaînage des opérations, avec le FMI qui donne le signal de l'éligibilité à un traitement, le club de Paris qui engage les Etats et le club de Londres qui encadre la contribution des banques.

Les flux privés augmentent fortement les ressources financières des pays en développement après 1990. Mais ils ont le double handicap d'être très concentrés, et assez volatiles, donc de contribuer à provoquer des crises financières. Une contribution accrue du secteur privé aux côtés des donateurs peut se faire par une extension de la responsabilité sociale et environnementale (RSE) de l'entreprise à la dimension du développement international. Le commerce équitable par exemple participe d'une telle recherche d'une contribution au développement et ne mobilise que des actes quotidiens simples et des efforts marginaux. Des incitations fiscales et réglementaires sont de nature à permettre une attention sélective des citoyens, souscripteurs d'actions ou d'obligations comme consommateurs, qui favorisera cette évolution.

Enfin, les OSIs restent susceptibles de mobiliser des financements substantiels, et le renouveau de formes de mobilisation missionnaires est une tendance à prendre en compte.

Les pays émergents apparaissent comme des intervenants potentiels dans le champ de l'aide. Ils pourront en outre se prévaloir de leur propre parcours de développement pour apporter expertise et conseil. Si leurs apports financiers ne sont probablement pas appelés à être très significatifs, leur rôle peut être important du fait de leur propre parcours de développement. Leur contribution à une plus grande cohérence des politiques multilatérales peut s'avérer importante – par exemple dans le cadre de l'OMC, où le monde en développement apparaît divisé entre émergents et moins avancés, une marge d'action substantielle doit pouvoir être mobilisée en faveur des moins avancés.

#### 2.4. L'organisation de l'aide en France

Le système d'aide français fait partie des plus complexes, mais ceci résulte d'une triple adaptation qui lui a évité de devenir moins performant que des systèmes plus simples. La complexité du système français d'aide au développement tient à :

- l'histoire : la France crée en 1961 le premier ministère de la Coopération comme héritier du ministère des Colonies. Elle adapte progressivement la Caisse centrale à la coopération économique ; le ministère des affaires étrangères a des activités marginales dans les pays « hors champ » ;
- dès la loi de 1946 sur l'Outre mer, la volonté de s'affranchir de l'annualité budgétaire est une obsession (recours à l'ingénierie financière avec la Caisse centrale, qui résiste à la spéculation pendant le scandale des piastres, création du FIDES, du FIDOM, puis du FAC, avec la garantie d'un secrétariat Caisse centrale, création du FED) ; ceci se traduit par l'importance donnée à l'ingénierie financière, qui induit une forte inertie dans la composition sectorielle et géographique de l'aide et explique sa grande dispersion ;
- l'ingénierie des marchés publics (et les règles des finances publiques) à la française conduit à favoriser des modèles distinguant maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre, ce qui s'oppose à la mise en place d'une grande agence unique dont la vision est pourtant ancienne et récurrente.

Cette complexité permet de décliner dans divers espaces conceptuels des tensions entre des tropismes administratifs assez stables, le ministère de l'économie privilégiant les effets levier et l'aide budgétaire

(mise en place vite et à peu de frais), celui des affaires étrangères porteur d'un agenda politique dont les modalités de formulation sont complexes, ainsi que d'une vision pluridimensionnelle du développement humain très originale mais insuffisamment théorisée. Les tensions identifiées dans la première partie s'expriment de façon plus facile dans ce cadre institutionnel, l'AFD cherchant à privilégier une aide diversifiée et une cotation des pays associée à une formule d'allocation, le Ministère des Affaires étrangères à faire valoir la dimension politique d'une aide bilatérale, associée à une stratégie d'influence marquée notamment par la francophonie, Bercy cherchant l'efficacité et poussant en faveur de l'harmonisation sous l'angle de la réduction des coûts de gestion.

Dissocier un ministère de l'aide du ministère des affaires étrangères permettrait de valoriser l'objectif du développement parmi les autres politiques publiques, comme le montre l'exemple anglais. Mais la montée de l'agenda de la sécurité humaine demande de développer les interdisciplinarités avec l'approche politique. Peut-être cela demanderait-il au Quai d'Orsay d'investir davantage l'approche des sciences humaines et de la philosophie.

Le choix de développer la contribution conceptuelle spécifique de la France sur les biens publics mondiaux (dans le cadre notamment d'une task force franco-suédoise dont le rapport est attendu en décembre 2005) appelle une formulation renforcée du rôle des Affaires étrangères en matière de coopération internationale. L'intervention d'un opérateur central, l'AFD, permet de réaliser la juste distance par rapport à cet agenda politique, qui devra être représenté dans les cadres stratégiques de référence – stratégies sectorielles ou thématiques, document cadre de partenariat, avis donné sur les opérations par l'ambassadeur de France concerné.

La présentation à partir du projet de loi de finances 2006 d'un « document de politique transversale » sur la politique française en faveur du développement montre une aspiration à une véritable mise en cohérence des politiques en faveur du développement. Ceci implique à terme un renforcement de la dimension interministérielle de la gestion de l'aide. Cette évolution est probable également chez d'autres bilatéraux.

## **Conclusion**

Les nombreuses institutions d'aide au développement peuvent être présentées selon quelques grands points de repère qui structurent leur champ et permettent de formuler des hypothèses d'évolution. La position de tel ou tel pays ou institution n'est pas stable, la dynamique n'exclut pas des variations de plus ou moins grande ampleur au gré des aléas politiques.

Malgré une apparente homogénéité des stratégies des donateurs autour des objectifs du millénaire pour le développement et de l'harmonisation des procédures, la diversité reste grande, et le conformisme n'est qu'apparent. C'est un gage de fécondité et d'efficacité, l'aide effectuant une transition d'un état de concurrence (exacerbé par l'association de l'aide à d'autres objectifs que ceux du développement) à la constitution de réseaux de coopération. La mobilisation financière est une urgence commune qui nécessite la coopération dans la conception des plaidoyers et la pression mutuelle entre donateurs des divers pays.

Après avoir procédé à plusieurs réformes de son dispositif de coopération, la France a en main les atouts pour bâtir une stratégie offensive et promouvoir au sein de la communauté de l'aide les évolutions qu'elle souhaiterait, à la lumière des tendances qui se dessinent.

La diversification des interlocuteurs est de nature à permettre à l'aide française de développer une efficacité propre tout en ancrant son influence plus près des citoyens, avec en particulier le financement des collectivités locales, lequel, hors du champ du Club de Paris, peut permettre de renouer avec des montants importants d'aide grâce à des effets de levier autorisés par l'ingénierie financière, au moins pendant la période de mobilisation pour les objectifs du millénaire.



Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana<sup>43</sup> observent que « La mondialisation est d'abord largement perçue comme inéquitable parce que (...) elle donne aux pays qui savent en tirer parti les moyens de s'enrichir, et accentue souvent le handicap relatif des pays les plus pauvres, les plus instables ou les plus vulnérables. Or à la différence des États, ou de l'Union européenne, la communauté internationale ne s'est guère dotée d'une fonction redistributive. L'aide au développement remplit dans une certaine mesure cette fonction... » Les auteurs ont pour objet la gouvernance mondiale, dont ils disent qu'elle « exprime le problème de base de l'organisation économique internationale : comment gouverner sans gouvernement ? » Les mécanismes coopératifs qui se mettent en place dans la communauté des bailleurs de fonds correspondent à un phénomène de gouvernance mondiale du mécanisme de redistribution mondiale. Le défi des prochaines années consiste à y associer les pays bénéficiaires, tant pour améliorer la gouvernance de ce mécanisme, que pour le pérenniser. La France pourrait y contribuer.

---

<sup>43</sup> in Les institutions économiques de la mondialisation – CAE 2002.

## Bibliographie

- Banque Mondiale (2005) : *Balancing the development agenda – The transformation of the World Bank under James D. Wolfensohn, 1995-2005.*
- Daviron B. et T. Giordano (2005) : *Millenium Challenge Corporation - Les fondements d'une réforme de la politique d'aide américaine*, Document de travail, mai.
- Contamin B., Montaud J. M. et J. Milanesi (2005) : *L'Evolution de l'Aide Publique au Développement mondiale*, Agence Française de Développement.
- Berthélémy et Tichit (2002) : *Bilateral donors' aide allocation decisions : a three-dimensional panel analysis*, Paris I, novembre.
- BMZ (2004) : *Medienhandbuch –Entwicklungspolitik 2004/2005*,– Berlin, Juin.
- BMZ (2005) : *Materialen – Zwölfter Bericht zur Entwicklungspolitik des Bundesregierung*, Bonn Mai.
- Campbell B. et P. Hatcher (2004) : « Existe-t-il encore une place pour la coopération bilatérale ? Réflexions à partir de l'expérience canadienne », *revue Tiers Monde*, tXLV, n°179, juillet-septembre.
- CAD, OCDE (2001) : *Les lignes directrices du CAD - La réduction de la pauvreté.* 2001
- CAD, OCDE (2005) : *La gestion de l'aide pratique des pays membres du CAD Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD.*
- CAD, OCDE, (2005) : *Coopération pour le développement - rapport 2004. - 2005*
- CAD, OCDE, (1996) : *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXIe siècle.*
- CEAN – DGCID (2004) : *les sociétés civiles au Sud.*
- CERI, n°60, décembre. 1999
- Commission européenne (2005) : *Cohérence des politiques au service du développement - Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, communication de la commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité Economique et Social Européen, B COM(2005), Bruxelles.
- Contamin B., Montaud J. M. et J. Milanesi (2005) : *L'Evolution de l'Aide Publique au Développement mondiale*, Agence Française de Développement.
- Deininger K., Squire L. et S. Basu (1998) : *Does Economic Analysis Improve the Quality of Foreign Assistance ?* Octobre.
- Emerij L. (2005) : *Turning Points in development thinking and practice Wider Jubilee*, Helsinki, juin.
- Gaarder J. (1991° : *Sophie's World.*
- GABAS J. J. (2005) : « Les politiques de coopération au développement en ce début de XXIème siècle : un essai d'analyse comparée », Université Paris-Sud et Sciences Po Paris, *GEMDE* , 27 juin.
- Gunning (2004) : *why give aid.*
- Gupta S., Clements B., Pivovarski A. et E. Tiongson (2003) : « Foreign aid and revenue response : does the composition of aid matter ? », *WP FMI 03 n° 176*, septembre.
- Harford T. et M. Klein (2005) : *The market for aid - Banque mondiale – public policy for the private sector*, juin.
- Helen V. (2004) : *Milner Why Multilateralism ? Foreign Aid and Domestic Principal - Agent Problems* Columbia University, février February n° 1., 2004.
- Hibou B. (1998) : *Banque mondiale : les méfaits du catéchisme économique*, *Esprit*, n°245, août-septembre, pp.98-140.
- Hibou B. (1999) : *Les marges de manoeuvre d'un « bon élève » économique : la Tunisie de Ben Ali*, Les Etudes
- Hibou B. (2005) : *Surveiller et réformer: économie politique de la servitude volontaire en Tunisie*, mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Sciences Po-Paris., 2005.

- Hjertholm P. et H. White : Survey of foreign aid : history, trends and allocation.
- Jacquet P., Pisani-Ferry J. et L. Tubiana (2002) : Gouvernance mondiale, Rapport n° 37 du Conseil d'Analyse Economique, 23 mai.
- Bayart J. F. (2004) : *Le gouvernement du monde. Une critique politique de la globalisation*. Paris, Fayard.
- Kaul I., Grunberg I., et M. Stern (1999) : Les biens publics à l'échelle mondiale - la coopération internationale au XXI<sup>ème</sup> siècle.
- Killick T. (2004) : « Politics, evidence, and the new aid agenda », ODI, *Development Policy review*, 2004.
- Lamy P. (2004) : *L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international : quelles implications pour la régulation de la mondialisation*, Bruxelles, septembre.
- Les lignes directrices du CAD (2001) : La réduction de la pauvreté, OCDE, Paris.
- Magro H. (2005) : *Sécurité et développement : l'incontournable interaction*, Ministère des Affaires étrangères, Paris, août.
- Martens B. (2004) : Why do aid agencies exist ? novembre.
- Mavrotas D. G. (2005) : – The Volatility of aid, – WIDER, – discussion paper, juin. 2005/06
- Michael Clemens M. et Todd Moss (2005) : « What's wrong with the millennium development goals ? Center for Global development », – *CGD briefs* ; – septembre.
- Milly H. de (2002) : *Les déterminants institutionnels de l'impact de l'aide publique au développement sur l'économie rurale des pays à « régime d'aide » : l'APD, pièce d'un équilibre de faible niveau ou incitation au développement ?* Juin 2002, Thèse INA, Paris VI, CIRAD, juin.
- Milner H. V. (2004) : Why Multilateralism ? Foreign Aid and Domestic Principal - Agent Problems Columbia University February 1.
- Noel A. et J. P. Therien (1995) : « From domestic to international justice : the welfare state and foreign aid », *International Organization*, volume 49, issue 3, été.
- Otayek R. (2004) : Les sociétés civiles au Sud, CEAN – DGCID. étude.
- Pacquement F. (1998) : *L'OCDE et l'évolution de l'aide par prêts*, Afrique contemporaine, novembre.
- PNUD (2004) : Rapport sur le développement humain 2004, Liberté culturelle.
- Raghuram C. (2005) : Rajan – Arvind Subramanian - Aid and growth : what does the cross-country evidence really show, FMI Working Paper, juin.
- Rapport sur les biens publics mondiaux (2006) : task force franco suédoise - à paraître au printemps.
- Reddy et Heuty (2004) : Achieving the Millennium Development Goals : A Review and a Strategy, avril.
- Sachs J. (2005) : Investir dans le développement : un plan pratique pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement, UNMP.
- Severino J. M. et Charnoz (2005) : Les « mutations imprévues » état des lieux de l'aide publique au développement, *Afrique Contemporaine* n°213, hiver.
- Severino J. M. et P. Jacquet (2004) : « Prêter, donner : comment aider ? », *Revue d'Economie Financière*, n°74.
- Williamson J. (2004) : The Washington Consensus and Beyond - Institute for International Economics article commissioned by the Economic and Political Weekly.