



UNIVERSITÉ DE VERSAILLES SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES
ÉCOLE DOCTORALE : CULTURES, RÉGULATIONS, INSTITUTIONS ET TERRITOIRES
CENTRE D'ÉTUDES SUR LA MONDIALISATION, LES CONFLITS, LES TERRITOIRES ET LES
VULNÉRABILITÉS

**UNE APPROCHE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT PAR LE BIAIS
DE SES OBJECTIFS CHIFFRÉS : examen de la définition des objectifs comme
facteur explicatif de leur non réalisation**

**THÈSE POUR LE DOCTORAT EN SCIENCES ÉCONOMIQUES
DE L'UNIVERSITÉ DE VERSAILLES SAINT-QUENTIN-EN-YVELINES**

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE PUBLIQUEMENT PAR

Miriam CUÉ RIO

Le 16 octobre 2013

JURY

DIRECTEUR DE THÈSE : **M. Jacques CHARMES**, Directeur de recherche émérite à l'Institut de
recherche pour le développement

RAPPORTEURS : **M. Jean-Jacques GABAS**, Maître de conférences à l'Université Paris Sud
M. Serge SVIZZERO, Professeur à l'Université de la Réunion

EXAMINATEURS : **M. Jean CARTIER-BRESSON**, Professeur à l'Université de Versailles
Saint-Quentin-en-Yvelines
M. Philippe HUGON, Professeur émérite à Université Paris Ouest
Nanterre La Défense

Remerciements

Mes remerciements s'adressent en premier lieu à mon directeur de thèse, Jacques Charmes. Je veux lui exprimer ma profonde reconnaissance pour la confiance qu'il a témoignée à mon travail et sans laquelle cette thèse n'aurait jamais pu voir le jour.

Je voudrais également remercier Jean Cartier-Bresson, Jean-Jacques Gabas, Philippe Hugon et Serge Svizzero de l'intérêt qu'ils ont manifesté pour mon travail en me faisant l'honneur de participer au jury de cette thèse.

La réalisation de cette thèse a bénéficié de nombreux conseils et suggestions de plusieurs personnes auxquelles je tiens à exprimer ma plus sincère gratitude. Je remercie Serge Svizzero de m'avoir soutenue et de m'avoir prodigué ses précieux conseils au fil de ma thèse. Ses mots ont continué à résonner dans mon esprit et m'ont aidé à garder le cap dans les moments les plus difficiles de cette entreprise. Merci à Hartmann de son temps, son écoute et d'avoir fait preuve d'une immense patience en m'aidant à faire des choix devant les innombrables pistes de traitement du sujet. Merci à Mathieu Bouchard et à Benjamin Buclet pour des riches discussions qui m'ont énormément aidé à trouver mes marques. Je voudrais également remercier Lisa Chauvet, Marc Raffinot et Laurent Vidal d'avoir partagé avec une apprentie chercheuse leurs connaissances et recommandations fruit de leur grande expérience. Merci, enfin, à Chantal Verger et à Fredrik Ericsson, de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE, qui ont eu la gentillesse de m'accorder du temps et de m'apporter les éclaircissements nécessaires à meilleure compréhension de mon sujet.

Je voudrais également exprimer ma profonde gratitude à mes collègues et amis Laurent Bacos, Cécile Dufour, Anne Geslin-Ferron, et Benjamin Poupin qui ont consacré du temps au travail difficile de relecture de ce texte. Merci aussi à ma voisine de bureau, Isabelle Bonal, qui s'est toujours montrée disponible pour répondre à mes nombreuses questions. Sans leur aide, mon français aurait sans doute souffert davantage de mes origines espagnoles.

Merci aux personnels du centre de la documentation de l'IRD pour leur disponibilité et la rapidité avec laquelle elles ont mis à disposition les nombreuses références demandées. Je voudrais également remercier mes collègues Dominique Dumet et Yann Moreau de leur soutien bienveillant dans les étapes finales de ce travail.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à Jean-Marc Hougard, directeur de mon département à l'IRD. Je le remercie vivement d'avoir été sensible à ce travail et d'avoir fait preuve d'une immense compréhension face aux contraintes de temps d'une thésarde en pleine période rédaction.

Bien sûr, je veux dire ici tout ce que je dois au soutien permanent de mes amis. Je souhaite adresser des remerciements tout particuliers à Arancha, Cécile, Julie, Maria et Sophie : si elles n'avaient pas cru en moi, je n'aurais sans doute pas pu achever ce travail. Je tiens aussi à remercier Estelle, Isabel et Sandrine de leur écoute et leurs encouragements au jour le jour. Un grand merci à Olivier de ses conseils avisés, mais surtout d'avoir été là à un des moments les plus durs de cette longue traversée.

Enfin, quiero darle las gracias a mi madre, por su apoyo incondicional y por haberme inculcado el valor de la independencia y de la tenacidad. Esta tesis está dedicada a ella.

TABLE DE MATIÈRES

TABLE DE MATIÈRES.....	i
LISTE DE TABLEAUX.....	ix
LISTE DE GRAPHIQUES	xi
LISTE DE SIGLES	xiii
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
CHAPITRE I. La définition de l'aide publique au développement : controverses et conséquences sur les objectifs d'aide chiffrés	25
I.1. Introduction.....	27
I.2. L'origine de l'APD.....	30
I.2.1. L'exclusion de l'aide des pays non membres du CAD.....	30
I.2.2. L'exclusion de la solidarité privée	31
I.3. La destination de l'APD.....	34
I.3.1. L'APD à destination de l'Outre mer.....	36
I.3.2. Le RNB comme critère de base	37
I.3.3. Le débat PRI/PFR	38
I.3.4. La nouvelle géographie de la pauvreté	41
I.3.5. Des stratégies d'adaptation	42
I.4. La finalité de l'APD.....	45
I.4.1. Deux classifications de l'APD	46
I.4.2. Évolution de l'APD par secteur	46
I.4.3. L'aide « réelle » <i>versus</i> l'aide « fantôme »	49
I.4.4. Appréciation de la finalité par les pays donneurs	54
I.5. Les conditions financières de l'APD.....	56
I.5.1. L'APD brute et l'APD nette	56

I.5.2.	L'élément de libéralité des prêts et son taux d'actualisation.....	57
I.5.3.	Les modes de financement novateurs.....	59
I.6.	La définition de l'APD et ses répercussions sur les objectifs	61
CHAPITRE II. Le volume de l'aide publique au développement : évolution et mise en perspective par rapport aux autres sources		67
II.1.	Introduction.....	69
II.2.	Aperçu des grandes tendances dans le volume de l'APD	71
II.2.1.	L'évolution de l'APD sur cinquante ans.....	71
II.2.2.	Les principaux pays donateurs.....	74
II.2.3.	La crise internationale et les perspectives d'avenir	75
II.3.	L'augmentation des sources autres que l'APD	78
II.3.1.	Les ressources des membres du CAD vers les pays en développement	79
II.3.1.1.	Les flux de capitaux privés	82
II.3.1.2.	Les flux de la solidarité privée.....	84
II.3.2.	Les ressources en provenance des pays non membres du CAD.....	88
II.3.2.1.	Les flux d'aide des pays non membres du CAD.....	91
II.3.2.2.	Caractéristiques et défis posés par la coopération Sud-Sud	100
II.4.	Un nouveau contexte et pourtant les mêmes objectifs.....	105
CHAPITRE III. Panorama des objectifs chiffrés d'APD : une analyse des textes		109
III.1.	Introduction.....	111
III.2.	Le Partenariat mondial pour le développement.....	114
III.2.1.	La formulation du Partenariat mondial	116
III.2.1.1.	Quelles cibles pour quels indicateurs ?.....	116
III.2.1.2.	Des efforts qui ne sont pas quantifiés	122
III.2.2.	Le suivi du Partenariat mondial	125

III.2.3. L'APD dans le Partenariat mondial.....	128
III.3. Les textes d'adoption de l'objectif de 0,7 %.....	132
III.3.1. La formulation de l'objectif de 0,7 %.....	135
III.3.2. L'adhésion à l'objectif de 0,7 %.....	137
III.3.2.1. Les engagements européens.....	138
III.3.2.2. Les engagements des autres membres du CAD.....	140
III.3.2.3. Le G 07.....	141
III.3.3. Résumé des objectifs chiffrés d'APD liés au 0,7 %.....	143
III.4. Le communiqué de Gleneagles.....	144
III.4.1. La formulation des objectifs de Gleneagles.....	144
III.4.2. L'adhésion aux objectifs de Gleneagles.....	146
III.4.3. Le contenu des objectifs de Gleneagles.....	148
III.4.4. Résumé des objectifs chiffrés d'APD annoncés à Gleneagles.....	150
III.5. Les Programmes d'action en faveur des PMA.....	151
III.5.1. La formulation des objectifs d'APD pour les PMA.....	153
III.5.2. L'adhésion aux objectifs d'APD pour les PMA.....	154
III.5.3. La superposition des différents objectifs.....	155
III.5.4. Résumé des objectifs d'APD envers les PMA, l'Afrique et l'Afrique subsaharienne.....	157
III.6. Un ensemble de textes équivoques qui aboutit à un bilan négatif.....	158
CHAPITRE IV. Des cibles quantitatives pour le volume de l'APD : examen des fondements et des limites.....	163
IV.1. Introduction.....	165
IV.2. Fondements éthiques des objectifs d'aide chiffrés.....	167
IV.2.1. Grandes périodes dans l'histoire de l'APD.....	167
IV.2.2. Deux paradigmes globaux pour deux conceptions de l'aide.....	171

IV.2.2.1. Le paradigme développementaliste	171
IV.2.2.2. Le paradigme redistributif	172
IV.2.3. Conception de l'aide à laquelle les objectifs chiffrés se rattachent.....	174
IV.3. Fondements théoriques des cibles quantitatives.....	178
IV.3.1. L'aide nécessaire à atteindre un certain taux de croissance	178
IV.3.1.1. Le modèle du déficit de financement	180
IV.3.1.2. Les limites associées au modèle du déficit de financement.....	181
IV.3.1.3. L'origine de la cible de 0,7 %.....	184
IV.3.2. L'aide nécessaire à atteindre les OMD	186
IV.3.2.1. Les travaux sur le coût des OMD	186
IV.3.2.2. Les limites associées aux estimations du coût des OMD	189
IV.3.2.3. Le 0,7 % et l'aide nécessaire à atteindre les OMD.....	192
IV.4. La capacité d'un montant d'aide à produire de résultats	195
IV.4.1. L'aide fonctionne	197
IV.4.1.1. L'aide améliore la performance économique.....	198
IV.4.1.2. Les partisans de l'aide massive.....	199
IV.4.1.3. La vision institutionnelle.....	200
IV.4.2. L'aide pose problème	201
IV.4.2.1. L'aide, la capacité d'absorption et le « syndrome hollandais »	202
IV.4.2.2. L'aide nuit à la bonne gouvernance	203
IV.4.2.3. L'aide est nocive pour le développement.....	205
IV.4.3. L'aide fonctionne seulement (ou mieux) si certaines conditions sont réunies...207	
IV.4.3.1. L'allocation sélective de l'aide.....	208
IV.4.3.2. L'allocation optimale vis-à-vis de la pauvreté.....	210
IV.5. Un montant chiffré d'aide pour subvenir aux besoins et assurer un impact.....	213

CHAPITRE V. Les objectifs chiffrés au regard de la prévisibilité de l'aide : analyse des difficultés qui entravent leur réalisation	217
V.1. Introduction.....	219
V.2. Le passage d'une vision quantitative à une vision qualitative de l'aide	222
V.2.1. Des critères de performance qualitatifs pour les pays donateurs	224
V.2.1.1. Les motivations guidant l'allocation de l'aide.....	225
V.2.1.2. Les classements des pays donateurs	229
V.2.2. Les Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide.....	232
V.2.2.1. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.....	234
V.2.2.2. Le Programme d'action d'Accra.....	236
V.2.2.3. Le Partenariat de Busan.....	237
V.3. L'importance de la prévisibilité de l'aide	239
V.3.1. La différence entre la volatilité et la prévisibilité de l'aide.....	241
V.3.2. Les résultats des travaux sur la volatilité de l'aide.....	243
V.3.3. Les résultats des travaux sur la prévisibilité de l'aide	244
V.3.4. Les causes du manque de prévisibilité.....	248
V.4. Les Rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide	253
V.4.1. La prévisibilité de l'aide et ses dimensions connexes	255
V.4.2. La prévisibilité de l'aide à court et à moyen terme	257
V.4.3. Les enquêtes sur les plans prévisionnels de dépenses.....	260
V.4.4. L'aide-pays programmable (APP)	264
V.4.5. Le ratio de prévisibilité	266
V.4.6. Les principaux résultats et limites des Rapports	268
V.5. Enseignements de la prévisibilité de l'aide par rapport aux objectifs chiffrés	273
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	279

BIBLIOGRAPHIE	293
ANNEXES	315
ANNEXE I. Membres du CAD et dates d'adhésion	317
ANNEXE II. Liste officielle des OMD	321
ANNEXE III. Matrice des engagements globaux pour le domaine de l'APD.....	327
ANNEXE IV. Citations extraites des principales déclarations officielles des Nations unies où l'objectif de 0,7 % et d'autres objectifs chiffrés d'APD sont mentionnés	339
ANNEXE V. Décisions du Conseil de l'UE relatives aux objectifs chiffrés d'APD	351
ANNEXE VI. Objectifs chiffrés d'APD du Communiqué de Gleneagles.....	357
ANNEXE VII. Objectifs chiffrés d'APD des Programme d'action en faveur des Pays les moins avancés	361

LISTE DE TABLEAUX

Tableau 1 :	Répartition de l'aide publique au développement par groupe de revenu 1970-2009.....	39
Tableau 2 :	Flux de la philanthropie privée et des envois de fonds des travailleurs migrants en provenance des pays du CAD vers les pays en développement 2005-2010.....	86
Tableau 3 :	Flux d'aide brute de certains pays donateurs non membres du CAD 2000-2010.....	95
Tableau 4 :	Estimations de l'aide en provenance des BRICS et d'autres pays non membres de l'OCDE 2006-2010.....	96
Tableau 5 :	Part relative de l'aide émanant des pays non membres du CAD par rapport à l'APD 2000-2010	99
Tableau 6 :	Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.....	118
Tableau 7 :	Réorganisation du Huitième OMD.....	119
Tableau 8 :	Résumé des objectifs chiffrés d'APD liés au 0,7 %.....	143
Tableau 9 :	Résumé des objectifs chiffrés d'APD annoncés à Gleneagles	150
Tableau 10 :	Résumé des objectifs d'APD envers les PMA, l'Afrique et l'Afrique subsaharienne	157
Tableau 11 :	Principales caractéristiques et oppositions des deux paradigmes	176
Tableau 12 :	Comportement des pays donateurs à l'égard de la prévisibilité de l'aide	249
Tableau 13 :	Différentes sources de données pour mesurer la prévisibilité de l'aide, principaux résultats et causes du manque de prévisibilité.....	272

LISTE DE GRAPHIQUES

Graphique 1 :	Répartition de l'aide publique au développement par secteur 1970-2009 ...	47
Graphique 2 :	Évolution de l'aide publique au développement nette sur 50 ans, 1960-2010	72
Graphique 3 :	Part dans l'APD des principaux pays donateurs 1960-2010	74
Graphique 4 :	Flux nets totaux des membres du CAD vers les pays en développement, 1970-2010	81
Graphique 5 :	Part de l'économie mondiale des économies de l'OCDE et non OCDE...	89
Graphique 6 :	Ratio APD/ RNB par pays donneur du CAD, année 2010	142

LISTE DE SIGLES

AASP	Autres apports du secteur public
AFD	Agence française de développement
AG	Assemblée générale (des Nations unies)
APD	Aide publique au développement
APP	Aide-pays programmable
ASP	Apports du secteur privé
BAfD	Banque africaine de développement
BPM	Biens publics mondiaux
BRICS	Le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CDG	Centre for Global Development (États-Unis)
CDI	Indice d'engagement pour le développement
CDP	Comité des politiques de développement des Nations unies
CEA	Commission économique des Nations unies pour l'Afrique
CEI	Communauté des États indépendants
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CSAE	Center for the Study of African Economies
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
DIIS	Danish Institute for International Studies

ECOSOC	Conseil économique et social des Nations unies
EDA	Effective Development Assistance
FCD	Forum pour la coopération en matière de développement (des Nations unies)
FHN	Forum de haut niveau (sur l'efficacité de l'aide)
FMI	Fonds monétaire international
FOCAC	Forum de coopération sino-africaine
GAR	Gestion axée sur les résultats
GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination
GT-STAT	Groupe de travail du CAD sur les statistiques
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IATI	Initiative internationale pour la transparence de l'aide
ICAI	Independent Commission for Aid Impact (Royaume-Uni)
IDE	Investissement direct étranger
IDH	Indice de développement humain
IDS	Institute of Development Studies (Royaume-Uni)
IFI	Institution financière internationale
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques (France)
IPH	Indice de pauvreté humaine
MCC	Millenium Challenge Corporation (États-Unis)
MENA	Moyen-Orient et Afrique du Nord
MIT	Massachusetts Institute of Technology (États-Unis)
NOEI	Nouvel ordre économique international
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODI	Overseas Development Institute (Royaume-Uni)
OID	Objectifs internationaux de développement

OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PAS	Plan d'ajustement structurel
PFR	Pays à faible revenu
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PPA	Programme d'action d'Accra
PPP	Partenariat public-privé
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRI	Pays à revenu intermédiaire
RDH	Rapport sur le développement humain
RNB	Revenu national brut
SADC	Communauté du développement de l'Afrique australe
UE	Union européenne
UNDESA	Département des affaires économiques et sociales des Nations unies
USAID	United States Agency for International Development

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'année 1947 est souvent citée comme le point de départ de l'aide au sens moderne du terme. Ce fut en effet l'année durant laquelle le Plan Marshall pour la reconstruction de l'Europe de l'après-guerre fut lancé (Jacquet et Naudet 2006). Malgré l'ampleur sans précédent de cette initiative, certains (Riddell 2007) considèrent toutefois que l'aide publique existait bien avant, avec notamment l'aide acheminée par les gouvernements britannique et français vers leurs colonies dans les années 1930 et 1940. L'adoption de la Charte des Nations unies en 1945 et la Déclaration des droits de l'Homme en 1948 marquent également une étape importante dans ce qui pourrait être considéré comme les principes fondateurs de l'aide (Riddell 2007). Les États signataires de la Charte des Nations unies s'engagent, dans son chapitre IX, à travailler conjointement pour « *promouvoir la coopération économique et sociale internationale* » (Nations unies 1945). De son côté, la Déclaration des droits de l'Homme stipule, dans son article 25, que « *toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires* » (Nations unies 1948).

S'il est possible d'opter pour plusieurs scénarios de départ de l'histoire de l'aide, les faits sont plus clairs en ce qui concerne le moment à partir duquel les montants d'aide commencent à être comptabilisés. C'est en mars 1961 que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹ publia la première étude exhaustive sur les *Moyens financiers mis à disposition des pays en voie de développement économique* (OCDE 1961). À cette époque, les États-Unis ont un rôle prépondérant dans l'octroi de l'aide, suivis par le Royaume-Uni et la France, pays confrontés à l'indépendance de leurs anciennes colonies. Dès lors, l'OCDE effectue une collecte systématique des informations sur les montants d'aide, à partir des données fournies par les pays donateurs.

La création, en 1960, du Comité d'aide au développement (CAD)² au sein de l'OCDE, marque une étape importante dans l'institutionnalisation de l'aide publique au développement (APD). Ses neuf membres fondateurs (l'Allemagne, la Belgique, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Portugal, le Royaume-Uni et la Commission de la Communauté économique

¹ En 1961, l'OCDE succéda à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE) qui avait été instituée en 1948 pour administrer le plan Marshall. La mission de l'OCDE est de promouvoir les politiques qui amélioreront le bien-être économique et social partout dans le monde. Voir site web de l'OCDE à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/apropos/> (consultée en juillet 2012).

² Initialement appelé Groupe d'assistance pour le développement (GAD), il devient le Comité d'aide au développement (CAD) lorsque l'OCDE entre en activité en 1961.

européenne) commencent, au sein du CAD, à insérer les pratiques de l'aide dans un cadre davantage institutionnel et formel. C'est dans ce contexte que le concept d'aide publique au développement commence à se forger. En 1962, le CAD diffuse les *Directives pour la notification des apports d'aide et de ressources aux pays en développement sur une base comparable* (OCDE 1962). En 1963 et 1965 il adopte successivement deux *Résolutions sur les conditions financières et modalités de l'aide* (OCDE 1963 et 1965). Cependant, ce n'est qu'en 1969 que les membres du CAD s'accordent sur la notion d'aide publique au développement, sur la base de deux particularités essentielles qui la caractérisent encore aujourd'hui. La première est qu'elle est constituée d'apports du secteur public. La deuxième est que, à la différence des autres apports du secteur public, l'APD doit être assortie de conditions financières favorables, autrement dit, elle doit revêtir un caractère concessionnel.

En s'appuyant sur ces bases, la définition de l'aide publique au développement fut finalisée en 1972. Utilisée encore de nos jours, cette définition est la suivante : « *l'APD se compose des apports de ressources qui sont fournis aux pays moins développés et aux institutions multilatérales par des organismes officiels, y compris des collectivités locales ou par leurs organismes gestionnaires qui, considérés séparément, au niveau de chaque opération, répondent aux critères suivants : (a) être dispensés dans le but essentiel de favoriser le développement économique et l'amélioration du niveau de vie dans les pays les moins développés ; (b) revêtir un caractère de faveur et comporter un élément de libéralité au moins égal à 25 % (pour un taux d'actualisation de 10 %)* » (OCDE 2006a : 16).

En définitive, cette définition retient pour l'essentiel quatre conditions pour qualifier un transfert de ressources d'aide publique au développement (Charnoz et Severino 2007) :

- i) Son origine : une dépense publique émanant des pays membres du CAD.
- ii) Sa destination : au bénéfice de pays et territoires en développement.
- iii) Sa finalité : ayant pour intention le développement.
- iv) Ses conditions financières : à caractère concessionnel.

Parallèlement au processus de formalisation de l'aide au sein de l'OCDE, les Nations unies travaillaient à l'adoption d'un objectif chiffré pour le transfert de ressources des pays riches

vers les pays pauvres³. En 1960, l'Assemblée générale des Nations unies adoptait une résolution selon laquelle les transferts annuels de capitaux en provenance des pays riches devaient s'établir aux alentours de 1 % de leur PNB combiné⁴ (Nations unies 1960 : paragraphe 2). Les pays riches acceptaient de la sorte de transférer un pourcentage de leur richesse nationale afin de soutenir le développement des pays pauvres. Néanmoins, ce premier objectif fixé par les Nations unies se réfère à des transferts qui comprennent des ressources plus vastes que l'aide. Concrètement, ils comprennent « *l'assistance et les capitaux internationaux* » (Nations unies 1960 : paragraphe 2), c'est-à-dire les capitaux publics et privés, concessionnels et non concessionnels. Bien que l'aide fasse partie de ces ressources, aucune cible spécifique ne lui est encore attribuée. En effet, en 1960, les contours de l'aide publique au développement ne sont guère définis, ce qui peut expliquer que l'aide ne soit pas considérée de manière distincte des autres transferts.

L'objectif fixé en 1960 présentait une faille importante, car les transferts de capitaux à destination des pays en développement incluaient une composante privée très substantielle (OCDE 2002). Par conséquent, il s'avérait compliqué de s'adapter à un objectif sur lequel les gouvernements n'avaient pas d'emprise totale. Cet inconvénient incitait à établir un objectif séparé pour les flux d'aide, lesquels, de par leur origine publique, peuvent effectivement être davantage maîtrisés.

En parallèle, les pays en développement militaient en faveur d'une augmentation des transferts concessionnels de la part des pays riches. En 1967, lors de la première réunion ministérielle du G77⁵, les pays en développement appelèrent publiquement les pays développés à établir une cible séparée pour les flux d'aide officielle (G77 1967 : section C.1(a)).

³ Dans l'ensemble de la présente contribution, nous utiliserons indistinctement les termes « pays riches », « pays économiquement avancés », « pays développés » ou encore « pays du Nord », notamment pour nommer les pays fournisseurs officiels de l'APD, que nous appellerons également « pays donateurs ». Par opposition, nous ferons mention aux « pays pauvres », « pays en développement » ou « pays du Sud » pour nommer les pays bénéficiaires de l'APD.

⁴ Les transferts de ressources publiques du Nord vers le Sud s'expriment généralement en tant que pourcentage de la richesse des pays développés, celle-ci étant mesurée par le Produit national brut (PNB) ou le Revenu national brut (RNB). Certains objectifs (généralement les plus anciens) font référence aux PNB, alors que d'autres plus récents se réfèrent au RNB. Dans ce texte, nous utiliserons indistinctement le PNB et le RNB en tant que mesure de la richesse nationale, par le biais de laquelle s'expriment certains objectifs sur le volume de l'APD.

⁵ Coalition de pays en développement, conçue pour articuler et promouvoir les intérêts économiques de ses membres et obtenir une capacité de négociation accrue au sein du système des Nations unies. Le groupe fut fondé en 1964 par la Déclaration commune des 77 pays à la Conférence des Nations unies sur le commerce

C'est en 1970 que les Nations unies adoptèrent, pour la première fois, un objectif chiffré pour le volume de l'aide, en s'appuyant sur la définition d'aide publique au développement forgée un an auparavant. Il s'agit de l'objectif international sans doute le plus connu dans le domaine de la coopération pour le développement : porter l'APD à 0,7 % du revenu national brut des pays donateurs (Nations unies 1970 : paragraphe 43). La référence spécifique à l'aide constitue une percée importante, dans ce sens où il ne s'agit plus uniquement de fixer un objectif pour l'ensemble des transferts, mais aussi pour les transferts de ressources publiques concessionnels que représente l'APD. Les Nations unies définissent de la sorte un premier plancher pour les ressources financières exclusivement destinées au développement.

La véritable signification de l'objectif de 0,7 % est difficile à appréhender en dehors du contexte historique dans lequel il fut adopté. La décennie 1970 est marquée par la revendication d'un Nouvel ordre économique international (NOEI)⁶. Les pays pauvres réclament lors de plusieurs conférences internationales le partage des bénéfices de la croissance entre les États de la planète. Ils plaident pour une aide fondée sur la compensation des échanges qu'ils considèrent comme inégaux. Dans ce contexte, l'aide s'inscrit dans une logique de redistribution sur le plan mondial. Le modèle de développement des décennies précédentes, basé sur l'industrialisation et la croissance économique, est remplacé par un nouveau paradigme où l'accent est mis sur la redistribution des richesses et l'aspect équitable de la croissance. Selon ce paradigme, « *l'aide s'apparente à un impôt international payé par les pays riches au profit des pays dans le besoin* » (Jacquet 2006a :943). C'est donc dans un contexte marqué par d'intenses préoccupations redistributives que l'objectif de transférer un pourcentage de la richesse des pays développés vers les pays en développement trouve son sens premier.

Les préoccupations ont depuis évolué, des modèles de développement différents se sont succédés, mais l'objectif de 0,7 % a perduré et continue à être réaffirmé. Dès son adoption en 1970, cet objectif devient omniprésent et constitue, encore de nos jours, la référence la plus importante pour inspirer le volume auquel l'APD doit être portée.

et le développement (CNUCED). Pour plus d'informations voir le site web du G77 : <http://www.g77.org/> (Consulté en juillet 2012).

⁶ La résolution 3201 de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1974 définit le NOEI comme un système fondé sur « l'équité, l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les États, indépendamment de leur système économique et social, qui corrigera les inégalités et rectifiera les injustices actuelles, permettra d'éliminer le fossé croissant entre les pays développés et les pays en voie de développement » (Nations unies 1974 : 3).

Cet objectif fut réitéré lors des Assemblées générales des Nations unies qui eurent lieu dans les décennies 1980 et 1990. Néanmoins, lors de ces périodes, l'attention portée au volume de l'aide était secondaire par rapport à d'autres facteurs qui influençaient, dans une plus large mesure, le contexte de la coopération au développement. La décennie 1980 est marquée par une crise de la dette, où le poids des remboursements devient insoutenable pour un grand nombre de pays en développement. Les institutions internationales (Fonds monétaire international et Banque mondiale) conçoivent et mettent en œuvre des Plans d'ajustement structurel qui supposent une mise en avant de l'aide conditionnelle. Pour les pays en développement, la réforme des politiques publiques conduisant à une stabilisation économique devient la condition nécessaire pour avoir accès à l'aide internationale. Dans ce contexte, le volume se situait en arrière plan des conditions auxquelles l'aide est assortie. À son tour, la décennie 1990 amena un effondrement généralisé des budgets de l'APD. Avec la chute du mur de Berlin qui symbolise la fin de la guerre froide, l'APD perdait l'un de ses moteurs principaux : la géopolitique (Severino et Ray 2010). L'aide peinait à trouver une raison d'être dans un monde où la division Est-Ouest n'existait plus. À cette difficulté s'ajoutaient les doutes grandissants concernant la capacité de l'aide à produire des résultats visibles en matière de développement. Frappée par une importante crise de légitimité, l'APD connut à cette époque la baisse la plus prononcée de son histoire, passant entre 1990 et 1999, de 0,33 % à 0,22 % du RNB des pays donateurs⁷. Si l'objectif de 0,7 % demeurait en vigueur lors des décennies 1980 et 1990, il était loin d'être un facteur moteur dans les décisions qui concernaient les budgets de l'APD. C'est certainement à partir de l'an 2000 que la communauté internationale accorde un intérêt renouvelé à la question du volume auquel l'aide doit être portée.

La décennie 2000 débute avec le Sommet du Millénaire et la subséquente adoption des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) : une liste de huit objectifs et 21 cibles, accompagnée de 60 indicateurs de suivi, que la communauté internationale déclare vouloir atteindre à l'horizon 2015. Les OMD se déclinent en sept objectifs thématiques, qui définissent les domaines prioritaires sur lesquels les efforts des pays en développement doivent se concentrer. À ceux-là s'ajoute le Partenariat mondial pour le développement,

⁷ Source : OCDE. Statistiques agréées de l'aide. Consultables à l'adresse : <http://stats.oecd.org/> (Consultée en octobre 2012).

huitième des OMD, qui attribue des responsabilités spécifiques aux pays développés pour concourir à la réalisation des sept objectifs précédents.

Si nous nous intéressons au processus des OMD c'est parce qu'il donne un nouvel élan aux objectifs chiffrés sur le volume de l'APD. L'APD trouve effectivement, dans la réalisation des OMD, une justification renouvelée (Clemens *et al.* 2007). Suite à la profonde crise de légitimité des années 1990, l'aide retrouve sa raison d'être en se fondant sur un ensemble d'objectifs convaincants, auxquels elle est censée contribuer. Une fois définis les objectifs globaux à atteindre pour promouvoir le développement mondial, se pose la question de leur financement. Puisqu'il semble évident que les pays en développement ne peuvent pas assumer entièrement cette charge, l'aide vient apporter une partie des ressources nécessaires à l'accomplissement des OMD. L'APD est de ce fait considérée comme un complément essentiel des ressources nationales des pays en développement, dans le cadre des efforts déployés pour atteindre les OMD. C'est ainsi que se crée un lien direct entre l'APD et l'accomplissement des OMD.

Les OMD rendent ce lien explicite par l'inclusion d'un huitième objectif adressé aux pays développés. En effet, le Partenariat mondial pour le développement attribue à ces derniers des responsabilités particulières en termes de financement des sept objectifs précédents. Ces responsabilités se traduisent par un certain nombre de cibles spécifiques qui concernent l'APD.

Certes, la réalisation des OMD dépend en bonne partie des progrès réalisés par les pays du Sud, qui doivent être maîtres de leur propre développement. Néanmoins, le huitième objectif nous rappelle que les pays du Nord ont leur rôle à jouer afin de faciliter l'accomplissement des objectifs de développement. Les OMD placent, pour la première fois, la contribution des pays développés sur le même plan que les objectifs définis pour les pays en développement (Fukuda-Parr 2004 ; Hulme 2010). En définissant des cibles spécifiques pour les pays développés, parallèlement aux cibles définies pour les pays en développement, l'atteinte des Objectifs devient une responsabilité partagée. En outre, le Partenariat mondial pour le développement constitue un pas en avant significatif, car il pose un cadre permettant d'apprécier la contribution des pays riches au processus global de développement (Fukuda-Parr 2006). De fait, le huitième OMD pose le cadre global, en vigueur jusqu'en 2015, dans lequel s'insèrent dès lors les objectifs chiffrés attribués à l'APD.

En adoptant le Partenariat mondial pour le développement, les pays développés se sont donc engagés à contribuer au financement des OMD. Cet engagement fut suivi par un vif plaidoyer autour de la nécessité d'augmenter l'APD. Ainsi, depuis l'adoption des OMD, le volume de l'aide a fait l'objet d'une forte pression à la hausse, ce qui est venu raviver l'intérêt pour les objectifs chiffrés de l'APD.

Lors de la dernière décennie, il y a peu de sommets, réunions de haut niveau ou rassemblements internationaux dans lesquels la communauté internationale n'ait pas fait mention aux objectifs chiffrés pour l'APD. Les grands événements internationaux autour des OMD intègrent très rapidement dans l'agenda le sujet de leur financement. En 2002, seulement deux ans après la Déclaration du Millénaire, la ville de Monterrey (Mexique) accueille la première Conférence internationale sur le financement du développement. Quelques années plus tard, en 2008, la deuxième Conférence internationale sur le financement du développement se tient à Doha (Qatar). Le sujet essentiel de ces conférences est le financement des OMD. Il en ressort une reconnaissance généralisée du rôle de l'APD en tant qu'instrument indispensable pour atteindre les OMD. Aussi, les déclarations officielles issues de ces conférences ne manquent pas de rappeler la nécessité, pour les pays développés, de consacrer 0,7 % de leur RNB à l'APD.

En dehors des grandes conférences spécifiques des Nations unies, la dernière décennie voit également les grands pays donateurs s'emparer du sujet des OMD et le placer au centre de leurs préoccupations. Rassemblés au sein du G8⁸ ou des Conseils de l'Union européenne (UE), ce sont les pays donateurs qui justifient eux-mêmes la nécessité d'augmenter l'APD en faisant appel à la réalisation des OMD. Ainsi, le Conseil de l'Union européenne de mai 2005 déclare explicitement qu'« *il est urgent d'augmenter l'APD si l'on veut réaliser les OMD* » (Conseil de l'UE 2005 : paragraphe 4). Cette même année, lors du Sommet du G8 de Gleneagles (Écosse), les dirigeants des grandes puissances mondiales déclarent qu'« *une augmentation substantielle de l'APD, en plus d'autres ressources, est nécessaire afin d'atteindre les objectifs de développement accordés sur le plan international, y compris ceux qui relèvent de la Déclaration du Millénaire pour 2015 (...)* » (G8 2005: paragraphe 25). Ces déclarations ne se limitent pas à souligner la nécessité d'augmenter l'APD.

⁸ Groupe de discussion et de partenariat économique qui regroupe les principales puissances économiques mondiales : les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, le Canada et la Russie.

Elles contiennent également des annonces de vaste portée concernant des nouvelles cibles quantitatives pour le volume de l'APD.

Ainsi, l'objectif de 0,7 %, qui constituait jusqu'alors la seule référence internationale pour le volume de l'APD, commence à coexister avec d'autres objectifs chiffrés, annoncés par les pays donateurs lors de leurs différents rassemblements. Parmi ces nouveaux objectifs⁹, certains mentionnent explicitement leur lien avec le 0,7%. Ainsi, une première catégorie d'objectifs annonce des cibles intermédiaires qui, *in fine*, n'ont pas d'autre but que d'avancer vers la réalisation de l'objectif de 0,7 %. C'est le cas, par exemple, de l'objectif consistant à dédier à l'APD 0,56 % du RNB collectif de l'UE (annoncé en 2005 par le Conseil de l'Union européenne).

Une deuxième catégorie d'objectifs concerne ceux dont le lien avec le 0,7% n'est pas explicite. Parmi ceux-ci, on retrouve des objectifs d'APD globale¹⁰ (destinée à l'ensemble des pays en développement) et des objectifs d'APD qui visent seulement une partie des pays en développement (l'Afrique et l'Afrique subsaharienne) ou une catégorie particulière de pays (les pays les moins avancés). Ainsi, le sommet du G8 de 2005 annonce 50 milliards de dollars¹¹ d'APD additionnelle pour 2010 et 25 milliards de dollars d'aide supplémentaire pour l'Afrique. Aussi, lors des Conférences des Nations unies sur les pays les moins avancés (PMA), les pays donateurs conviennent d'apporter une aide plus généreuse à ces pays, reconnus comme étant les plus pauvres et vulnérables de la planète. L'objectif formulé est de dédier aux PMA entre 0,15 % et 0,20 % du RNB des pays donateurs.

Force est de constater qu'à ce jour, l'immense majorité de ces objectifs n'a pas été réalisée. L'APD totale n'a jamais été portée collectivement à un niveau équivalent à 0,7 % du RNB des pays donateurs. C'est précisément pendant la décennie 1960, alors que l'objectif de 0,7 %

⁹ À ce stade, nous ne faisons qu'esquisser les différents objectifs chiffrés d'APD qui seront abordés en détail dans le chapitre III.

¹⁰ Clarifions, à ce stade, que nous faisons une distinction entre l'APD totale et l'APD globale. Nous entendons par APD totale la somme de l'ensemble des contributions des pays donateurs membres du CAD. Nous entendons par l'APD globale celle qui s'adresse à l'ensemble des pays en développement. Ainsi, les objectifs d'APD qui se réfèrent aux PMA ou à l'Afrique, bien qu'ils ne s'appliquent pas à l'APD globale, ils se réfèrent à l'APD totale car ils concernent les contributions de l'ensemble des pays donateurs à l'égard, soit de l'Afrique, soit des PMA. Aussi, les objectifs adoptés à Gleneagles, bien qu'ils émanent d'un groupe à composition limitée, annoncent des cibles pour l'APD totale. Enfin, les objectifs adoptés dans le cadre de l'Union européenne nous intéressent dans la mesure où ils posent une cible intermédiaire afin d'avancer vers la réalisation de l'objectif de 0,7 %, qui lui concerne l'APD totale.

¹¹ Dans l'ensemble de la présente contribution, toute mention aux dollars se réfère aux dollars des États-Unis.

n'avait pas encore été adopté, qu'avec un niveau moyen équivalent à 0,45 % du RNB des pays donateurs, l'APD a atteint le ratio APD/RNB le plus élevé de son histoire. Lors de la décennie 1970, suite à l'adoption de l'objectif de 0,7 %, le ratio APD/RNB baissa pour se situer, en moyenne décennale, à un niveau équivalent à 0,32 % du RNB des pays donateurs. Ce ratio a continué de baisser pendant les décennies ultérieures pour se situer, en moyenne, à un niveau équivalent à 0,27 % du RNB des pays donateurs entre 2000 et 2009 (OCDE 2012a : 243). De leur côté, les pays de l'Union européenne s'étaient fixés l'objectif d'atteindre, pour 2010, un niveau d'APD équivalent à 0,56 % de leur RNB collectif. Or, en 2010, l'aide de ces pays n'a atteint que 0,43 % du revenu collectif de l'UE, soit 15 milliards de dollars en moins de ce qui avait été convenu (Commission européenne 2011 : 25).

En ce qui concerne l'APD en termes absolus, elle ne progresse que de 29 milliards de dollars entre 2004 et 2010, au lieu des 50 milliards annoncés au Sommet du G8 de Gleneagles. À son tour, le surplus d'aide promis à l'Afrique entre 2004 et 2010 n'excède pas les 11 milliards de dollars, par rapport aux 25 milliards annoncés lors de ce même sommet (OCDE 2012a : 157)¹².

Enfin, les flux d'APD à destination des PMA ont atteint 44 milliards de dollars en 2010, ce qui équivaut à 0,11 % du RNB des pays donateurs. Alors que l'objectif convenu pour les PMA était de dédier entre 0,15 % et 0,20 %, soit entre 17 et 38 milliards de dollars de plus par rapport au niveau effectivement atteint en 2010 (Nations unies 2012 : xii)¹³.

¹² En accord avec les objectifs de Gleneagles, ces montants sont exprimés aux prix de 2004.

¹³ Sur le plan individuel, certains pays donateurs honorent les objectifs définis internationalement. C'est le cas, par exemple, des cinq membres du CAD qui ont atteint, parfois même dépassé, l'objectif de 0,7 %. La Norvège, les Pays-Bas et la Suède y parviennent depuis les années 1970, le Danemark depuis les années 1980 et, plus récemment, le Luxembourg l'a atteint lors de la dernière décennie (OCDE 2012a : 243). Néanmoins, ces atteintes individuelles restent minoritaires et ne compensent pas les déficits occasionnés par les autres pays donateurs, de sorte que l'APD totale est toujours restée en dessous de l'objectif de 0,7 %.

L'APD représente la somme des contributions des pays donateurs membres du CAD, qu'elle soit acheminée directement d'un pays donneur à un pays bénéficiaire (aide bilatérale), ou qu'elle transite par une institution multilatérale, y compris l'Union européenne, qui la répercutera à son tour vers les pays bénéficiaires (aide multilatérale). Cette thèse se concentre sur l'aide des pays donateurs membres du CAD – et non celle des institutions multilatérales –, dans la mesure où c'est la somme de leurs contributions (qu'elles soient bilatérales ou multilatérales) qui doit servir à satisfaire les objectifs chiffrés de l'APD.

Si les membres fondateurs du CAD n'étaient qu'au nombre de neuf, le comité regroupe aujourd'hui vingt-trois pays membres, auxquels s'ajoute la Commission européenne¹⁴. À ce jour, le CAD est composé de quinze pays donateurs de l'UE (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède). Ses membres en dehors de l'UE sont l'Australie, le Canada, la Corée du Sud, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège et la Suisse (cf. annexe I).

Chaque membre du CAD déclare annuellement ses dépenses d'aide auprès du Secrétariat du CAD, qui se charge à son tour de les compiler et de produire les statistiques de l'APD. Le mandat du CAD comprend, entre autres, le recueil et l'analyse des données et des informations sur l'APD (OCDE 2010a). Le CAD est également tenu de « *passer en revue les politiques et pratiques en matière de coopération pour le développement, en particulier au regard des objectifs et cibles convenus au niveau international* » (OCDE 2010f : 3). Il doit ainsi déterminer dans quelle mesure les pays donateurs se conforment aux objectifs et aux recommandations internationales en matière d'APD.

Le CAD publie régulièrement des statistiques et des rapports au sujet de l'aide. De nos jours, les deux productions phares du CAD sont l'Examen par les pairs et le Rapport coopération

¹⁴ Il existe une certaine confusion en ce qui concerne ce point. Certaines publications du CAD désignent la Commission européenne comme membre du CAD (par exemple, OCDE 2010g : 8), alors que d'autres se réfèrent à l'Union européenne (OCDE 2012a : 206) ou encore aux institutions de l'Union européenne (OCDE 2012d : 204). Néanmoins, nous ne traiterons de ce membre du CAD que de manière marginale. Bien qu'il possède une politique de développement propre et que, à ce titre, il puisse être considéré comme un donneur à part entière, ses ressources proviennent des États membres de l'Union européenne. Ainsi, aux effets du volume de l'APD, l'aide des institutions de l'UE ne s'additionne pas à celle des pays membres du CAD, car elle est déjà comptabilisée au titre de l'aide multilatérale des pays européens. En effet, les pays européens membres du CAD déclarent leurs contributions au budget de développement de l'UE comme partie de leur aide multilatérale.

pour le développement. Le premier est effectué pour chaque pays membre du CAD tous les quatre à cinq ans en moyenne. Le but de l'exercice est de déterminer dans quelle mesure les politiques, les stratégies et les activités de développement du pays examiné sont conformes aux normes élaborées par le CAD. Selon ses propres termes, l'examen par les pairs permet de *« formuler des recommandations et des propositions d'amélioration et un mécanisme de suivi a été mis en place pour garantir que les enseignements dégagés transparaisent bien dans les politiques, programmes et pratiques du membre du CAD concerné »* (OCDE 2009a : 2). Pour sa part, le Rapport coopération pour le développement (OCDE 2006b, 2007b, 2008a, 2009b, 2010d, 2012a, 2012d) est l'ouvrage de référence pour ce qui concerne le suivi de l'APD. Produit sur une base annuelle, il présente des statistiques et des analyses sur l'aide, ainsi que les évolutions intervenues sur la scène internationale en lien avec la coopération au développement. C'est notamment dans ce rapport que le CAD effectue le suivi de l'APD et évalue les progrès vers la réalisation des objectifs qui la concernent.

De leur côté, les Nations unies sont en charge du suivi officiel des OMD. Dans l'exercice de ce rôle, elles publient un ensemble de rapports qui évaluent les progrès effectués par les pays en développement envers les OMD. Mais aussi, elles consacrent un rapport spécifique à examiner la contribution des pays développés au huitième des OMD (Nations unies 2008a, 2009a, 2010a, 2011a, 2012). Produit sur une base annuelle, ce rapport évalue, entre autres, les progrès des pays donateurs envers les objectifs chiffrés fixés pour le volume de l'APD.

Depuis l'adoption des OMD, les Nations unies comme le CAD ont renforcé le suivi des objectifs chiffrés attribués à l'APD, et ce pour deux raisons. D'une part, le panorama des objectifs est devenu plus complexe. Effectivement, l'éventail des objectifs chiffrés attribués à l'APD fut élargi suite aux différentes déclarations officielles des pays donateurs effectuées depuis l'adoption des OMD. Basé sur ces déclarations, le CAD a commencé à réaliser des estimations annuelles sur le volume d'aide qu'il était prévisible de recevoir à moyen terme. Ces estimations étaient ensuite comparées avec le niveau de l'APD effectivement déboursé par les pays donateurs, afin de mettre en lumière les écarts entre les promesses et leur réalisation. D'autre part, les Nations unies, soucieuses du principe de responsabilité partagée pour la réalisation des OMD, ont commencé à suivre minutieusement les progrès effectués par les pays donateurs envers les objectifs chiffrés souscrits en matière d'APD.

Cet effort de suivi, mis en œuvre par le CAD et les Nations unies, a contribué à une transparence accrue concernant l'exercice des responsabilités des pays donateurs. Dans les deux cas, ces institutions se sont efforcées de mettre en lumière les progrès limités dans l'accomplissement des objectifs chiffrés de l'APD. Leurs publications annuelles constituent autant d'occasions de rappeler l'importance des engagements et d'inciter les pays donateurs à les honorer.

Ces publications jouent donc un rôle important pour mettre en lumière les écarts entre les objectifs et la réalité de leur réalisation. Toutefois, elles ne s'interrogent pas en profondeur sur les objectifs en tant que tels. Elles n'interrogent pas leur définition ni les raisons qui pourraient contribuer à perpétuer leur défaut de réalisation.

Aux côtés de cette littérature institutionnelle, la littérature académique sur l'aide ne fait pas des objectifs chiffrés d'APD un thème d'examen central. Le plus souvent, ces objectifs se situent en toile de fond des nombreux travaux académiques qui, tant d'un point de vue théorique qu'empirique, abordent les différentes dimensions de l'APD. Parmi les différentes dimensions de l'aide associées aux objectifs chiffrés, on retrouve notamment : la mesure de l'APD (par exemple, Severino et Ray 2010 ; Gabas et Ribier 2013) ; l'APD et le processus des OMD (par exemple, Clemens *et al.* 2007 ; Hulme 2010) ; les fondements de l'APD (par exemple, Jacquet et Naudet 2006) ; l'efficacité de l'APD (par exemple, Easterly 2006 ; Amprou et Chauvet 2007) et, plus récemment, les travaux consacrés à examiner la prévisibilité de l'APD (par exemple, Bulir et Hamann 2008 ; Celasun et Walliser 2008).

Par rapport à la diversité de ces travaux, la littérature qui aborde de manière directe les objectifs d'aide chiffrés est moins abondante. Parmi les travaux académiques qui traitent directement ces objectifs, il importe de citer les contributions de Richard Jolly (2003) et de Clemens et Moss (2007).

Sans se focaliser exclusivement sur les objectifs relatifs à l'APD¹⁵, Jolly (2003) dresse un bilan de l'ensemble des objectifs internationaux fixés dans le cadre des Nations unies depuis 1960. Il examine leur accomplissement et leur influence sur l'action nationale et internationale en

¹⁵ Jolly (2003) explore une multiplicité d'objectifs internationaux qui vont de la fin du colonialisme jusqu'aux OMD, en passant par des objectifs d'éducation, santé, croissance, droits de l'homme, etc.

matière de coopération pour le développement. Dans ce contexte, il constate la faible performance des pays donateurs à l'égard de l'objectif de 0,7 %. Toutefois, il considère cet objectif comme étant partiellement réalisé, dans ce sens où il a été largement utilisé par les organisations non gouvernementales (ONG) afin d'exercer une pression à la hausse sur l'aide des pays donateurs. En revanche, dans une contribution plus récente, Jolly (2010) classe l'objectif de 0,7 % parmi ceux qui ont expérimenté les moindres progrès dans l'histoire des objectifs onusiens. Il va jusqu'à qualifier le progrès envers le 0,7% de « *particulièrement honteux* » (Jolly 2010 : 49).

Pour leur part, Clemens et Moss (2007) interrogent la pertinence de l'objectif de 0,7 % dans son article intitulé : *The ghost of 0.7 per cent : origins and relevance of the international aid target*. Ces auteurs, après avoir examiné les fondements théoriques et politiques de cet objectif, concluent que le 0,7% n'est pas approprié, ni pour satisfaire les besoins des pays bénéficiaires, ni pour servir de référence à l'aide des pays donateurs.

Au-delà des travaux qui abordent directement l'objectif de 0,7 %, la littérature demeure peu prolifique en ce qui concerne l'analyse des autres objectifs chiffrés attribués au volume de l'APD. À notre connaissance, aucun travail académique n'approche de manière exhaustive l'intégralité de ces objectifs. Par conséquent, les soubassements théoriques de cette thèse découlent en grande partie des différents *corpus* de la littérature académique sur l'aide (cités ci-haut), desquels se dégagent des conclusions pertinentes pour l'analyse des objectifs d'aide chiffrés. Bien évidemment, nous nous appuyerons également sur les conclusions des travaux qui portent directement sur l'objectif de 0,7 %. Aussi, nous ferons appel à la littérature institutionnelle, et notamment aux rapports annuels de suivi des objectifs. L'analyse du contenu de ces rapports nous permettra de mieux cerner le véritable rôle de ces objectifs et d'éclairer, par ce biais, les questions qui se situent au cœur de notre problématique.

De fait, seuls les rapports institutionnels des Nations unies et du CAD passent en revue l'ensemble des objectifs d'aide chiffrés. Néanmoins, comme nous l'avons souligné, le but principal de ces rapports est d'évaluer les progrès des pays donateurs, sans interroger davantage la définition des objectifs ni les raisons qui contribuent à perpétuer leur défaut de réalisation.

De manière générale, il semble couramment admis que la principale raison pour laquelle ces objectifs ne sont pas satisfaits est l'absence de volonté politique des pays donateurs. Nonobstant, la « volonté politique » est une notion difficile à définir et, encore plus, à évaluer. Sans remettre en cause ce facteur explicatif, il reste à identifier des éléments plus tangibles qui puissent contribuer à expliquer pourquoi la non réalisation des objectifs chiffrés se perpétue au fil du temps.

Des publications académiques récentes continuent encore à s'interroger sur la non réalisation des objectifs d'aide chiffrés. Certaines qualifient le non respect des engagements de « *problème structurel : les échéances ne sont jamais tenues et sont sans cesse repoussées, avec l'idée que l'avenir sera plus porteur à moyen terme et que les engagements seront alors plus faciles à tenir. Il est possible de parler à cet égard de culture de non-respect des engagements, qui sont d'autant plus faciles à prendre qu'il n'y a aucune sanction s'ils ne sont pas tenus* » (Gabas et Ribier 2013 : 39).

Pour leur part, les rapports officiels émanant du CAD et des Nations unies portent un regard de plus en plus sévère sur cette situation. Le *Rapport coopération pour le développement 2010* (OCDE 2010d : 26) rappelait que « *honorer les engagements réitérés encore et encore au niveau des chefs d'État n'est pas un luxe dont on peut choisir de se passer* ». Dans le dernier rapport de suivi du huitième OMD, les Nations unies se demandaient : « *combien de fois les gouvernements peuvent-ils faire la promesse d'atteindre des objectifs de coopération financière et ne pas s'y tenir ?* » (Nations unies 2012 : 4).

La présente contribution tâchera de problématiser ce contexte en s'intéressant à deux questions distinctes, mais corrélées.

Notre première question concerne la non réalisation des objectifs d'aide chiffrés : quelles sont les raisons qui expliquent que les objectifs ne soient jamais réalisés¹⁶ ? Nous tâcherons de répondre à cette question en interrogeant la définition des objectifs, c'est-à-dire, en examinant, un à un, les éléments constitutifs de cette définition.

¹⁶ Il convient de noter que cette question insiste sur le caractère structurel de la non atteinte des objectifs. C'est pourquoi notre démarche consiste à analyser la définition même des objectifs. Ainsi, les facteurs conjoncturels qui font fluctuer le volume de l'APD année après année seront pris en compte pour étayer notre analyse, sans que nous n'en faisons néanmoins l'objet principal de cette thèse.

Notre deuxième question est plus large. Elle concerne l'influence de ces objectifs sur la politique de l'APD : comment le rôle de ces objectifs influence-t-il la politique de l'APD ? Au fur et à mesure que nous examinerons la définition des objectifs d'aide chiffrés, nous tâcherons de mettre en lumière leur véritable rôle et la manière dont ce rôle influence la politique de l'APD.

Notre hypothèse principale est que la définition des objectifs d'aide chiffrés constitue un facteur explicatif de leur non réalisation.

Afin d'éprouver cette hypothèse, notre démarche consistera à examiner les éléments constitutifs de la définition des objectifs d'aide chiffrés. Nous analyserons ceux qui nous semblent les plus essentiels dans la construction de cette définition, à savoir :

- i) L'indicateur de référence des objectifs, c'est-à-dire, l'aide publique au développement ou un ensemble de dépenses sur lequel repose l'atteinte des objectifs.
- ii) Les textes internationaux qui entérinent les objectifs, autrement dit, les déclarations officielles au moyen desquelles se traduit la nature de l'engagement des pays donateurs.
- iii) Les cibles quantitatives annoncées dans le cadre des objectifs, soit le volume auquel l'APD doit être portée pour que l'objectif soit réalisé.

Sur la base de cette démarche, cette thèse est structurée en chapitres qui examinent un à un les éléments constitutifs de la définition des objectifs. Ainsi, les deux premiers chapitres examinent l'APD en tant qu'indicateur de référence des objectifs. Le troisième chapitre analyse les textes officiels dans lesquels les objectifs sont adoptés. Le quatrième chapitre s'intéresse aux cibles quantitatives annoncées dans le cadre des objectifs. Enfin, dans le cinquième chapitre, nous mettrons en exergue un certain nombre de difficultés, inhérentes à la définition des objectifs, qui contribuent à expliquer leur défaut de réalisation.

Il convient, à ce stade, d'effectuer un certain nombre de précisions.

Premièrement, il importe de souligner que le concept de l'aide publique au développement comporte une double acception (Charnoz et Severino 2007). La première renvoie à un agrégat statistique précis. Cet agrégat statistique représente une façon particulière de mesurer le

montant des transferts publics des pays riches vers les pays pauvres, effectués dans un but de promouvoir le développement de ces derniers. La deuxième acception est plus large. Elle désigne une politique publique internationale qui encadre une partie des relations entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires de l'APD (Severino et Ray 2010). Ces deux acceptions de l'APD – technique et politique – se présentent de manière entremêlée tout au long de cette thèse. Ainsi, lorsque nous traitons, dans les premiers chapitres, des questions qui concernent la mesure de l'APD, ces questions ne peuvent pas être circonscrites au seul domaine technique. En effet, la mesure de l'APD relève également de choix éminemment politiques (Gabas et Ribier 2013). La même remarque concerne le reste des chapitres, où des questions purement techniques trouvent souvent une causalité dans l'arène politique. Cela étant dit, notre démonstration s'appuie essentiellement sur des arguments techniques. Il n'est pas du ressort de cette thèse d'analyser les motivations politiques.

Une deuxième précision importante concerne notre approche de l'APD. Cette thèse approche l'APD de deux façons distinctes mais complémentaires. D'une part, nous examinons l'APD en tant qu'élément constitutif de la définition des objectifs d'aide chiffrés. Les objectifs sont définis en termes d'APD et, par conséquent, l'analyse de la définition des objectifs se doit d'explorer leur indicateur de référence. C'est ce que nous ferons dans les deux premiers chapitres, lorsque nous examinerons, d'abord, la définition de l'APD et, ensuite, le volume de ressources qu'elle représente. Ainsi, dans les deux premiers chapitres, nous examinerons la mesure de l'APD car celle-ci exerce une influence certaine sur l'atteinte des objectifs.

D'autre part, comme le titre de cette thèse l'indique, notre but est d'aborder l'APD par le biais des objectifs chiffrés. L'APD se situe donc en toile de fond de l'ensemble des travaux de cette thèse. Tout au long de nos chapitres, l'analyse de la définition des objectifs chiffrés nous permettra d'approcher la politique de l'APD de manière plus large, au-delà des simples questions de mesure. La démarche de fond consiste à montrer que, si la définition de l'APD et sa mesure exercent une influence sur les objectifs chiffrés, les objectifs chiffrés exercent, eux-aussi, une influence sur la politique de l'APD.

Troisièmement, il importe de bien circonscrire la catégorie d'objectifs qui nous occupe. Dans cette thèse, nous entendons par objectif international les objectifs de référence en matière de coopération pour le développement, adoptés dans le cadre des Nations unies ou dans d'autres

cadres d'action collective (comme le G8 ou l'Union européenne). Ces objectifs touchent à un large éventail de domaines : éducation, santé, croissance économique, aide au développement, etc. (cf. Jolly 2003). Généralement, les objectifs définissent des cibles quantitatives et fixent une échéance temporelle pour les atteindre. Dans la présente contribution, nous portons notre attention sur les objectifs internationaux qui se réfèrent au volume de l'aide publique au développement, que nous appellerons les objectifs chiffrés de l'APD (ou objectifs d'aide chiffrés)¹⁷.

Bien que divers et variés, ces derniers présentent un certain nombre de caractéristiques communes. D'abord, ils se réfèrent au volume de l'APD. Ensuite, ils sont adoptés dans le cadre d'instances multinationales, qu'elles soient internationales (les Nations unies) ou à composition restreinte (le G8 et l'Union européenne). De plus, ils annoncent des cibles quantitatives auxquelles le volume de l'APD doit être porté pour que l'objectif soit atteint. Enfin, ils se situent sur un plan collectif, ce qui implique que leur réalisation incombe à l'ensemble des pays donateurs de l'APD.

Puisque cette thèse s'intéresse aux objectifs collectifs d'APD, qui concernent l'ensemble des pays membres du CAD, notre analyse se situe sur un plan global. Autrement dit, nous considérons les pays donateurs membres du CAD de manière collective et non sur un plan individuel. Les déclarations ou promesses d'aide effectuées individuellement par chaque pays donneur viennent étayer notre analyse sans en faire l'objet principal. De même, les réalisations individuelles à l'égard des objectifs ne viennent compléter notre analyse que de manière épisodique. Dans cette thèse, nous questionnons l'atteinte collective des objectifs d'aide chiffrés. Énoncés en termes d'APD totale, nous considérons que la réalisation de ces objectifs relève de la responsabilité partagée de l'ensemble des pays donateurs de l'APD¹⁸.

¹⁷ Le CAD et les Nations unies se réfèrent indistinctement aux « engagements », aux « promesses », ou encore aux « annonces » effectuées par les pays donateurs pour évoquer les objectifs chiffrés de l'APD. Tout comme les instances officielles, nous utiliserons souvent ces mêmes termes, bien que notre analyse nous amènera à questionner la véritable nature de l'engagement des pays donateurs.

¹⁸ Cette question de la réalisation individuelle et/ou collective des objectifs internationaux trouve un écho dans la littérature académique qui porte sur l'évaluation de la réalisation des OMD. Tout comme les objectifs qui se réfèrent au volume de l'APD, le suivi de la réalisation des OMD est effectué sur deux plans distincts : national (chaque pays en développement considéré séparément – cf. rapports nationaux de suivi du PNUD) et global (ensemble des pays en développement – cf. rapports de suivi global de la division des statistiques l'UNDESA). Le débat porte sur le choix du niveau le plus adéquat, à partir duquel il peut être considéré que les OMD ont été atteints. Certains travaux (par exemple, Sachs 2005b) considèrent que les OMD sont des objectifs nationaux et que, par conséquent, leur évaluation doit être effectuée sur le plan national, au niveau de chaque pays en développement. D'autres (par exemple, Vandemoortele 2007) estiment que, puisque les

Enfin, une dernière précision utile concerne l'éclaircissement de ce que nous entendons par l'attente (ou la réalisation) des objectifs d'aide chiffrés. Comme le souligne Jolly (2003), évaluer l'atteinte d'un objectif international pose un certain nombre de questions. Quelles sont les conditions qui permettent d'affirmer qu'un objectif a été atteint ? L'objectif, a-t-il été défini de manière réaliste ? Peut-on considérer que l'objectif a été partiellement réalisé si des progrès significatifs ont été effectués ? Doit-on juger uniquement des progrès quantitatifs ? Comment intégrer dans l'évaluation des avancées de nature qualitative (avancées de nature institutionnelle, par exemple) induites par l'objectif ? Ces questions témoignent à la fois de la richesse et de la complexité du débat qui entoure la réalisation des objectifs internationaux. Cela étant dit, dans la présente contribution, notre attention est focalisée sur des objectifs éminemment quantitatifs dont la réalisation est déterminée par le volume auquel l'APD est portée. Par conséquent, nous considérons qu'un objectif chiffré d'APD est réalisé lorsque le volume de l'APD atteint ou dépasse la cible quantitative fixée dans le cadre de l'objectif en question.

En somme, cette thèse s'insère dans le champ théorique ouvert par les travaux qui analysent directement l'objectif de 0,7 %. Néanmoins, à la différence des travaux existants, nous élargissons le périmètre d'étude au-delà de l'objectif de 0,7 %, pour examiner les principaux objectifs d'aide chiffrés qui ont coexisté depuis les années 2000. À aucun moment de son histoire le volume de l'APD ne s'est vu attribuer autant d'objectifs chiffrés que depuis l'adoption des OMD. Ainsi, l'élargissement du périmètre de travail au-delà de l'objectif de 0,7 % nous permettra de nous situer sur un terrain de recherche particulièrement riche. Nous serons en mesure de comparer les différents objectifs et de déceler s'il existe ou non des traits communs entre eux. L'identification d'un certain nombre de traits communs contribuerait à mieux identifier les raisons pour lesquelles, à partir d'une telle diversité d'objectifs, le résultat a tendance à être similaire : le volume de l'APD reste constamment en dessous des cibles annoncées.

L'originalité de cette recherche doctorale repose donc sur la combinaison de deux facteurs. D'une part, l'objet de notre recherche, constitué par les principaux objectifs chiffrés attribués

OMD furent définis sur la base des tendances historiques globales, ils ne s'appliquent qu'au plan global. Leur adoption sur le plan international confirmerait qu'ils n'auraient pas vocation à être appliqués à des régions ou à des pays considérés de manière séparée. Par conséquent, leur niveau de réalisation ne peut être jugé qu'à partir des tendances globales pour l'ensemble des pays en développement. Voir, également, Bourguignon *et al.* (2008) pour une analyse approfondie du cadre d'évaluation général des OMD.

au volume de l'APD depuis ses origines. D'autre part, nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à une question – le non accomplissement des objectifs d'aide chiffrés – qui, à notre sens, n'a pas été suffisamment traitée, ni par les rapports de suivi des objectifs, ni par la littérature académique.

Ces questions nous semblent importantes à plusieurs égards. D'abord, l'APD est une politique qui existe depuis, au moins, soixante ans. La prise d'engagements sur le plan international fait partie de cette politique. Les pays riches manifestent leur volonté de soutenir le développement des pays pauvres en formulant des objectifs chiffrés sur le volume qu'ils promettent de consacrer à l'APD. Ces objectifs ne sont pas réalisés sans que cela n'ait jamais réellement entraîné de conséquences majeures. Les objectifs adoptés et non réalisés sont soit réaffirmés, soit abandonnés, soit remis à plus tard. De nouveaux objectifs sont adoptés puis, lorsqu'on s'aperçoit qu'ils ne sont pas satisfaits, le même cycle recommence¹⁹. À force d'être réitéré, ce processus a fini par être intériorisé par les acteurs de l'APD. Néanmoins, force est de reconnaître que la non atteinte des cibles fixées dans le cadre des objectifs porte atteinte à la crédibilité de l'APD (Peyronnet et Cambon 2012) et érode la valeur des promesses des pays donateurs. La crédibilité de l'APD semble d'autant plus importante que, de nos jours, l'aide traditionnelle se situe dans un marché de plus en plus concurrentiel (Gabas et Ribier 2013), où les autres sources de financement pour le développement ne cessent de s'accroître et se diversifier.

Mais encore, il existe une deuxième raison qui justifie l'intérêt de nos travaux. Les Objectifs du Millénaire pour le développement, qui ont constitué depuis l'an 2000 la feuille de route de la communauté du développement, arrivent à échéance en 2015. Alors même que le nouvel agenda du développement est en train d'être négocié, la question de son financement ne manque pas de se poser. Dans ce contexte, il nous semble important de porter le regard sur les objectifs chiffrés d'APD, qui ont constitué la réponse prioritaire de la communauté des

¹⁹ De manière plus large, cette question a été souvent soulevée par la littérature académique. Par exemple, Easterly (2009) s'interroge sur la réitération de certains comportements inefficaces des bailleurs des fonds de l'aide au développement. Son travail explore les raisons qui conduisent à perpétuer ces comportements, alors qu'ils auraient été désavoués par la recherche académique tout autant que par les résultats qui en découlent. Cet auteur identifie une sorte de schéma qu'il appelle « le cycle des idées » de l'aide au développement. Selon ce schéma, les idées écartées à certaines périodes, en raison de leur inefficacité avérée, reviennent quelques années plus tard, après un laps de temps suffisant pour faire oublier les échecs du passé.

baillleurs de fonds²⁰ pour le financement des OMD. Cela implique de s'interroger sur le rôle de ces objectifs, sa pertinence et ses limites, afin de tenter de mettre en lumière les conséquences des choix effectués par le passé.

Conformément à la démarche annoncée ci-dessus, cette thèse est structurée en cinq chapitres.

Nous commencerons par examiner, dans les deux premiers chapitres, le premier élément constitutif de la définition des objectifs, à savoir l'APD. Par le biais de ces deux chapitres, nous montrerons les limites associées à la mesure de l'APD, qui constitue la référence pour juger de l'atteinte des objectifs chiffrés qui nous occupent.

Le premier chapitre porte sur les controverses associées à la définition statistique de l'APD. Cela suppose de passer en revue les dépenses qui sont comprises dans l'APD, et celles qui ne le sont pas, ainsi que les critères qui se trouvent à l'origine de ces choix. Dans ce chapitre, nous nous appuierons sur les conclusions de la littérature qui questionne la définition statistique de l'aide (ActionAid 2005 ; Charnoz et Severino 2007 ; Kharas 2007 ; Hudson Institute 2007 ; Riddell 2007 ; Severino et Ray 2010 ; Manning 2012, etc.). Notre but est de déterminer les répercussions de cette définition sur les objectifs, mais aussi d'établir les liens entre les controverses liées à la définition de l'APD et la réalisation des objectifs d'aide chiffrés.

Le deuxième chapitre poursuit l'analyse de l'APD en tant qu'indicateur de référence des objectifs d'aide chiffrés. Nous nous pencherons, cette fois-ci, sur l'examen de son volume. Puisque les objectifs d'aide chiffrés se réfèrent au volume de l'APD, il importe effectivement de comprendre ce que ce volume représente réellement. Ce chapitre est donc dédié à mettre en perspective le volume de l'APD, eu égard aux autres sources de financement du développement. Parmi ces dernières, nous insisterons sur les ressources qui ont pour but explicite de promouvoir le développement, c'est-à-dire, la solidarité privée et l'aide (publique) en provenance des pays non membres du CAD. Dans ce chapitre, nous nous appuierons sur la littérature qui a tenté de quantifier ces ressources (Hudson Institute 2007-2012 ; ECOSOC 2008 ; CNUCED 2010b ; Zimmermann et Smith 2011, etc.), ainsi que sur les recherches

²⁰ Dans cette thèse, le terme « bailleur de fonds » inclut tant les pays donateurs que les institutions multilatérales par lesquelles transite l'APD fournie par ces derniers. Cependant, comme indiqué auparavant, notre analyse principale porte sur l'aide des pays donateurs auxquels il incombe de remplir les objectifs chiffrés de l'APD.

dédiées à explorer les possibilités éventuelles offertes par leur montée en puissance (Kragelund 2008 ; Kaplinsky et Farooki 2010 ; OCDE 2010b ; Dreher *et al.* 2011, etc.). Le but de ce chapitre est de déterminer le poids de l'APD par rapport aux autres ressources qui restent en dehors du cadre officiel fixé par les objectifs d'aide chiffrés.

Dans le troisième chapitre, nous examinerons le deuxième élément constitutif des objectifs, à savoir, les textes officiels par le biais desquels les objectifs d'aide sont adoptés. Ces textes sont issus de différentes enceintes qui ne regroupent pas les mêmes pays et qui agissent selon des mandats différents. Il s'agit principalement des Nations unies, de l'Union européenne et du G8. Nous effectuerons une lecture critique des résolutions des Assemblées générales des Nations unies et des rapports et des déclarations officiels issus des sommets et des conférences des Nations unies qui font mention aux objectifs d'aide chiffrés. Nous examinerons également les déclarations du G8 et celles issues des Conseils de l'Union européenne qui comportent des objectifs sur le volume de l'APD. Cette analyse est nécessaire parce que la formulation des objectifs comporte de zones d'ombre qu'il convient d'éclairer. Bien que notre lecture soit principalement basée sur les textes officiels, nous sommes tenus de considérer également les rapports annuels des instances chargées du suivi des objectifs. Cela parce que l'interprétation de ces textes est, dans une large mesure, réalisée par le CAD et les Nations unies dans leurs rapports de suivi des objectifs. Ces derniers offrent donc une source d'information précieuse que nous utiliserons longuement pour étayer notre analyse. Dans ce chapitre, nous nous appuyerons également sur la littérature académique qui explore le processus des OMD en lien avec l'APD (Fukuda-Parr 2004 ; Fukuda-Parr et Hulme 2009 ; Manning 2010, etc.) et, plus particulièrement, sur celle qui traite le Partenariat mondial pour le développement (Fukuda-Parr S. 2006 ; Hulme 2010, etc.). Cette littérature nous permettra de mieux cerner le cadre d'action global dans lequel s'insèrent les objectifs d'aide chiffrés depuis l'an 2000. En particulier, le but de ce chapitre est d'élucider la nature de l'engagement des pays donateurs à l'égard des objectifs d'aide chiffrés.

Dans le quatrième chapitre, nous examinerons le troisième élément clé dans la définition des objectifs, à savoir, les cibles quantitatives qui déterminent le volume auquel l'APD doit être portée pour que les objectifs soient atteints. D'abord, faisant appel à la littérature qui traite des fondements éthiques de l'APD (Jacquet 2006a ; Jacquet et Naudet 2006, etc.), nous identifierons quelle est la base, en matière de doctrine, qui conduit à fixer des objectifs chiffrés

pour l'APD. Nous explorerons, ensuite, les fondements théoriques des cibles quantitatives fixées pour le volume de l'APD. Notre examen s'appuiera notamment sur la littérature qui effectue une lecture critique des travaux consacrés à estimer les besoins financiers des pays en développement (Easterly 1999, 2001 ; Clemens et Moss 2007 ; Clemens *et al.* 2007, etc.). De manière plus large, à partir d'un examen de la littérature sur l'efficacité de l'aide (Burnside et Dollar 2000 ; Easterly 2006 ; Radelet 2006 ; Amprou et Chauvet 2007, etc.), nous montrerons les nombreuses limites auxquelles on se heurte lorsque l'on met l'accent sur la dimension quantitative de l'APD. Ainsi, en interrogeant les bases mêmes (éthiques et théoriques) des objectifs chiffrés et des cibles en particulier, le but principal de ce chapitre est de questionner le rôle de cibles quantitatives fixées dans le cadre des objectifs.

Le cinquième et dernier chapitre se distingue légèrement des quatre chapitres précédents, car il n'examine pas directement l'un des éléments constitutif des objectifs. Nous débuterons ce chapitre en parachevant la description des limites qui se dégagent d'une focalisation excessive sur la dimension quantitative de l'aide. À cet effet, nous analyserons la littérature qui s'attache à évaluer les pays donateurs sur la base de critères de performance qualitatifs (Alesina et Dollar 2000 ; Easterly et Williamson 2011 ; Roodman 2011, etc.) et nous rendrons compte des principes mis en avant dans le cadre des forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. Ensuite, nous consacrerons le reste du chapitre à l'examen de la littérature sur la prévisibilité de l'aide. Cette littérature s'attache à expliquer les écarts entre l'aide promise par les pays donateurs et l'aide finalement versée aux pays bénéficiaires. Elle comporte deux volets que nous explorerons longuement : un volet académique (Bulir et Hamann 2003, 2008 ; Celasun et Walliser 2007, 2008 ; Mokoro 2011, etc.) et un volet institutionnel, ce dernier étant essentiellement constitué par les *Rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide* (OCDE 2008b ; OCDE 2009c ; OCDE 2010c ; OCDE 2011b et OCDE 2012e). Il se dégage de cette littérature un certain nombre de conclusions qui nous semblent pertinentes à l'égard de notre problématique. Ainsi, prenant appui sur ces conclusions, nous tenterons de mettre en exergue des raisons d'ordre technique qui, au sein même de la définition des objectifs, contribuent à expliquer leur défaut de réalisation.

CHAPITRE I.

La définition de l'aide publique au développement : controverses et conséquences sur les objectifs d'aide chiffrés

I.1. Introduction

L'aide publique au développement (APD) constitue l'indicateur de référence des objectifs d'aide chiffrés. Ainsi, l'APD représente le premier élément constitutif de la définition de ces objectifs. En effet, les objectifs sont tout d'abord conditionnés par l'ensemble de dépenses qui constitue l'agrégat statistique de l'APD, sur la base desquelles repose leur réalisation. Dans le présent chapitre, nous examinerons l'APD, afin de déterminer les conséquences de sa mesure – et de ses limites – sur les objectifs chiffrés qui s'y rapportent.

De manière générale, on se réfère à « l'effort d'aide » des pays donateurs pour indiquer le volume total auquel l'APD est portée. Lorsque ce volume est mesuré par le ratio APD/RNB, on se réfère au « taux d'effort » ou à l'effort relatif des pays donateurs en matière d'APD. Pour accomplir les objectifs d'aide chiffrés, les membres du CAD doivent porter leur APD à un montant donné, que cela soit en termes absolus ou en pourcentage de leur RNB.

Étant le fruit des conventions et des consensus atteints par les membres du CAD, l'actuelle définition de l'APD ne représente qu'une façon particulière de mesurer l'aide (Charnoz et Severino 2007). Or, cette mesure particulière de l'aide entraîne des conséquences sur les objectifs et sur leur atteinte.

Le CAD a défini l'APD pour la première fois en 1969 et en a donné une définition plus stricte en 1972. Selon cette définition, l'APD est constituée des « *prêts ou dons accordés aux pays et territoires figurant dans la liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD et aux organisations multilatérales, par le secteur public, à des conditions financières libérales (dans le cas des prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25 %) dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans des pays en voie de développement* » (OCDE 2010d : 291)¹.

À cette définition générale, s'ajoute un certain nombre de précisions apportées par le CAD au fil des années, qui servent à compléter la définition de l'APD. Comme le souligne Carey (2005), le

¹ Cette définition correspond à une version actualisée de la définition de 1972, que nous avons reproduite dans l'introduction générale. Elle est actualisée simplement sur le plan terminologique, car la définition de base demeure inchangée depuis 1972.

CAD s'est effectivement investi de responsabilités particulières en tant que « *gardien* » de la définition de l'APD. Les diverses directives, produites par le Groupe de travail du CAD sur les statistiques (GT-STAT), contiennent des informations régulièrement mises à jour sur différents aspects se rapportant à l'APD. Ces précisions traitent des questions de couverture, de notification statistique ou de l'éligibilité de certaines dépenses. Parmi les principaux changements, on peut citer l'inclusion dans l'APD des coûts administratifs associés à la gestion de l'aide administrée par les pays donateurs (depuis 1979) et la comptabilisation des coûts d'accueil des étudiants et des réfugiés issus des pays bénéficiaires de l'aide (depuis 1984 et 1991 respectivement) (OCDE 2008a). Il convient donc de noter que, de manière générale, les précisions apportées à la définition de l'aide au fil du temps eu tendance à en élargir la portée plutôt qu'à la restreindre (OCDE 2008a : 250).

Ainsi, les contours de l'APD et les règles relatives à sa notification se sont affinés au fil du temps. Il s'agit d'adapter l'agrégat statistique de l'APD pour qu'il soit capable de rendre compte de l'activité liée à l'aide, y compris dans son évolution. Toutefois, malgré un certain nombre de précisions apportées au fur et à mesure, la définition de base de l'APD demeure inchangée depuis le moment de sa conception en 1972. En outre, son périmètre actuel n'a pas fondamentalement changé depuis la dernière modification de 1991, il y a plus de vingt ans.

Dans ce contexte, nombre croissant de voix se lève pour demander un réexamen en profondeur de la définition de l'APD. Les publications de Jean-Michel Severino² à ce sujet ont trouvé un écho particulièrement remarquable parmi les acteurs de la coopération pour le développement. Selon lui, l'APD, dans sa définition actuelle, est un concept « *anachronique* » qui est « *en voie de disparition* » (Severino et Ray 2010 : 21 et 2). Cela en raison d'une « *triple révolution* » des objectifs, des acteurs et des instruments qui est en train de bouleverser le monde de la solidarité internationale (Severino et Ray 2010 : 2). Ces auteurs évoquent même « *la fin de l'aide publique au développement* » laquelle, dans sa définition actuelle, « *n'est pas un instrument adéquat ou suffisant pour l'action* » (Severino et Ray 2010 : 2).

En dehors des travaux de Severino, de nombreux auteurs, comme Manning (2006) ; Kharas (2007) et Riddell (2007), ont traité des problèmes liés à l'actuelle définition de l'APD. Récemment, Gabas et Ribier (2013) traitaient des déterminants de la mesure de l'APD en lien

² Jean-Michel Severino fut le directeur de l'Agence française de développement (AFD) entre 2001 et 2010.

avec l'objectif de 0,7%. Pour leur part, les acteurs de la société civile se sont joints au monde académique en plaidant pour une révision de la définition de l'aide, avec un recentrage uniquement sur les apports qui sont considérés comme une aide « *réelle* » (ActionAid 2005 ; Hudson Institute 2007). Ainsi, dans ce chapitre, nous nous appuyerons sur la littérature qui questionne la définition de l'APD. Les arguments exposés dans ces travaux nous permettront de montrer les nombreuses limites associées à l'indicateur de référence des objectifs d'aide chiffrés.

Une manière utile d'analyser les controverses liées à la définition de l'APD est de parcourir les quatre critères qui se trouvent à la base de cette définition. Tel qu'énoncés dans l'introduction générale, ces critères sont : l'origine, la destination, la finalité et les conditions financières liées au transfert de ressources (Severino et Charnoz 2007). Nous structurerons le présent chapitre autour de ces quatre critères, dans la perspective de dresser, enfin, un bilan des conséquences de la définition de l'APD sur les objectifs d'aide chiffrés.

I.2. L'origine de l'APD

Pour être classée comme APD, l'aide doit émaner d'un organisme public, c'est-à-dire d'un État, d'une administration centrale, d'une collectivité locale, ou d'un organisme agissant pour leur compte. L'origine des fonds publics est sans importance et, de fait, les fonds peuvent provenir d'emprunts auprès du secteur privé ou bien, comme c'est le cas majoritairement, de la collecte de l'impôt. Cela veut dire que l'APD est, *in fine*, à la charge du contribuable.

Si le transfert de ressources doit provenir d'une source publique, il n'est pas tenu de bénéficier à des autorités publiques pour être inclus dans l'APD. Ce qui compte est que les fonds émanent d'une entité publique, indépendamment de la nature juridique de l'entité qui les reçoit (Charnoz et Severino 2007). Ainsi, l'APD inclut les contributions publiques des donateurs du CAD qui sont octroyées à des ONG (locales, nationales et internationales) ou à d'autres organismes privés, comme les fondations, des réseaux³ et des partenariats public-privé (PPP)⁴.

I.2.1. L'exclusion de l'aide des pays non membres du CAD

Comme nous l'avons évoqué, l'APD ne tient compte que des contributions publiques qui émanent des pays membres du CAD. Ainsi, bien qu'elle soit publique, l'aide dont l'origine se situe dans des pays qui ne sont pas membres du CAD n'est pas comptabilisée dans l'APD. Or, aux côtés de l'aide des pays membres du CAD, il existe bien d'autres pays qui, avec des fonds publics, contribuent au développement des pays du Sud.

En 2010, le nombre de pays donateurs en dehors du CAD a été évalué à plus de trente (Paulo et Reisen 2010). Le CAD fait un certain suivi de l'aide de ces pays et présente les données dans ses rapports annuels sur la coopération pour le développement. Néanmoins, ces données ne sont pas incluses dans les statistiques officielles de l'APD. L'aide issue de ces pays est pourtant

³ Un réseau est « une organisation mondiale ou régionale qui soutient et rassemble des organisations du secteur public, du secteur privé et de la société civile ayant des buts communs pour faciliter le partage de connaissances » (OCDE 2010a : 21).

⁴ Un PPP est « un partenariat opérationnel dont le conseil ou autre structure de gouvernance inclut à la fois des fonctionnaires et des personnes privées » (OCDE 2010a : 21).

en train de s'accroître à une grande vitesse. Dans le chapitre suivant, nous rentrerons dans le détail des caractéristiques de cette aide et donnerons quelques indications sur ce qu'elle représente en termes de volume⁵.

I.2.2. L'exclusion de la solidarité privée

Contrairement à la ressource publique, les contributions volontaires d'origine privée, bien qu'octroyées à l'intention des pays en développement, ne sont pas incluses dans l'APD. Ces contributions sont généralement regroupées sous la dénomination générique de solidarité privée ou « philanthropie ». La philanthropie inclut des dons privés en provenance de particuliers, de grands philanthropes ou d'entreprises privées (banques, entreprises pétrolières, pharmaceutiques, industrielles, etc.). Ces dons sont collectés *via* des ONG, des fondations, ou d'autres acteurs de la société civile qui travaillent dans le domaine du développement. La philanthropie, de par son origine privée, est exclue de l'APD.

Ce choix de base peut parfois amener à des situations paradoxales. Ainsi, par exemple, l'aide octroyée par des organismes publics fait partie de l'APD, qu'elle soit directement transférée au pays bénéficiaire ou qu'elle y soit acheminée par des ONG. Cependant, l'aide des ONG qui provient de dons privés, bien qu'elle soit également transférée au pays bénéficiaire, n'est pas comptabilisée au titre de l'APD. En outre, il importe de souligner que les moyens des ONG et des fondations qui proviennent de dons privés bénéficient de déductions fiscales. Ces avantages fiscaux exercent sans aucun doute un rôle incitatif sur le montant de la solidarité privée. En d'autres termes, l'aide privée n'est pas complètement indépendante de la politique publique mais en dépend. Ainsi, bien que l'origine stricte de ces fonds soit de nature privée, ils ont été largement favorisés par une politique publique – en l'occurrence, la politique fiscale –. Dans les termes de Severino et Ray (2010 : 17) « *si un contribuable décide de faire un don pour une certaine cause (par exemple le financement de l'éducation au Mali à travers une organisation caritative), l'État subventionne automatiquement ce geste* ».

⁵ Le chapitre II est effectivement dédiée à mettre en perspective le volume de l'APD par rapport à d'autres sources de financement du développement. C'est donc dans ce chapitre que nous rentrerons dans le détail des autres apports qui, sans être inclus dans l'APD, peuvent être à même de promouvoir le développement. Dans le cas des apports d'origine publique, les ressources incluent notamment l'aide des pays non membres du CAD. Dans le cas des apports privés, les ressources incluent la philanthropie, mais aussi d'autres contributions comme les envois de fonds des travailleurs migrants ou les capitaux privés.

L'exclusion des dons privés semble d'autant moins justifiée que l'APD s'abstient également de comptabiliser la part du soutien financier de l'État lié aux dépenses fiscales résultantes de la déductibilité de ces dons. Or, l'exonération d'impôt sur les dons privés consentis en faveur des organisations de solidarité internationale suppose une charge non négligeable pour le budget des États⁶.

Certains prônent une aide internationale ouverte à la solidarité privée, et cela pour diverses raisons. Selon le Hudson Institute (2007, 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012), l'APD devrait s'ouvrir à la solidarité privée car cette dernière s'avère plus significative, rapide et efficace que l'aide traditionnelle. Dans le même ordre d'idée, Severino et Ray (2010 : 21) regrettent la non prise en compte dans l'APD de la solidarité privée, qui est devenue « *la partie la plus dynamique de l'aide au développement* ». Ces auteurs suggèrent un élargissement du champ de compétence du CAD pour impliquer, entre autres, les ONG, les fondations et même les entreprises engagées dans des actions de responsabilité sociale.

Pour leur part, Adelman *et al.* (2005) estiment que le fait d'exclure la solidarité privée rend la définition de l'APD incomplète et trompeuse. Selon ces derniers, mesurer la générosité des pays donateurs uniquement par les dépenses publiques néglige complètement une nouvelle réalité où la plupart de ressources allant vers les pays en développement sont d'origine privée. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des États-Unis où, à partir des années 1990, les contributions privées ont commencé à circuler davantage vers les pays en développement en dépassant progressivement les ressources gouvernementales (Kharas 2007). Les États-Unis ont une culture philanthropique plus ancrée que celle de l'Europe ou des pays comme le Japon, ce qui explique la tendance à dépasser les ressources du secteur public de manière plus rapide et plus nette. Toutefois, la tendance à la hausse des flux privés vers les pays en développement est observée dans l'ensemble des pays membres du CAD. Depuis la publication, en 2003, du rapport *Philanthropic Foundations and Development Co-operation* (OCDE 2003), la récolte de données et la recherche sur la philanthropie n'a cessé de s'accroître. Nous présenterons ces données dans le chapitre suivant, afin de mettre en perspective ce que le volume de l'APD représente par rapport à d'autres possibles sources de financement du développement.

⁶ Pour le cas de la France, ces dépenses ont été évaluées à entre 600 et 800 millions d'euros par an (Peyronnet et Cambon 2012 : 74) et à pas moins de 44 milliards de dollars par an pour le cas des États-Unis (Severino et Ray 2010 : 17).

La composante exclusivement publique de l'APD est d'autant plus questionnée que la solidarité privée ne cesse de monter en puissance. Dans ce contexte, Adelman *et al.* (2005) soulignent que le modèle de développement lié à la définition de l'APD – uniquement basé sur un financement des budgets publics – met en avant une approche statique et erronée, selon laquelle la pauvreté pourrait être résolue uniquement à travers des transferts massifs d'aide des États.

Voici donc la première contrainte forte qui relève de la définition de l'APD. Le fait de ne pas prendre en compte les contributions issues de la solidarité privée, ni l'aide qui émane des pays en dehors du CAD, n'est pas sans conséquence. Ce choix change radicalement la donne. Une partie importante des ressources octroyées en faveur du développement reste, de par ce choix, en dehors du cadre officiel de l'aide. Nous examinerons l'ampleur de ces ressources dans le chapitre suivant, dédié à mettre en perspective le volume de l'APD par rapport à d'autres sources de financement du développement.

I.3. La destination de l'APD

Selon la définition de l'APD, la destination des apports fournis est un critère essentiel pour décider de leur comptabilisation au titre de l'aide. L'aide doit être accordée « *aux pays et territoires figurant dans la liste des bénéficiaires d'APD établie par le CAD* » (OCDE 2010d : 291).

La destination de l'APD est donc délimitée par la *liste des bénéficiaires d'APD* ou *liste du CAD*⁷. Celle-ci présente tous les pays et territoires qui sont éligibles à recevoir l'APD. Autrement dit, les apports de ressources ne seront considérés au titre de l'APD que s'ils s'adressent aux pays et territoires qui figurent sur cette liste.

La liste du CAD est essentiellement basée sur un critère de RNB par habitant. La classification des pays en fonction de leur RNB par habitant est effectuée par la Banque mondiale selon la méthode Atlas⁸. La Banque regroupe les pays en quatre catégories : pays à haut revenu ; pays à revenu intermédiaire – tranche supérieure ; pays à revenu intermédiaire – tranche inférieure ; et pays à faible revenu.

La liste du CAD inclut tous les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire (selon les définitions de la Banque mondiale) et une autre catégorie des pays – les pays les moins avancés – définie selon des critères instaurés par les Nations unies. Lors de chaque révision triennale, les pays qui ont atteint le seuil de pays à haut revenu pendant trois ans consécutifs sont exclus de la liste. Aussi, la liste du CAD exclu d'emblée les membres du G8 et les membres de l'Union européenne (y compris les pays dont la date d'adhésion à l'UE a été confirmée). La liste en vigueur date du 1^{er} janvier 2011 et sera effective jusqu'à fin 2013. Elle est bâtie sur les seuils de revenu suivants :

- i) Pays à faible revenu (PFR) : pays dont le RNB par habitant se situait au-dessous de 1 005 dollars en 2010.

⁷ Consultable à l'adresse : <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/49483614.pdf> (Consultée en avril 2012).

⁸ Pour plus de détails sur la méthode voir le site de la Banque : <http://donnees.banquemondiale.org/a-propos/classification-pays> et pour la classification elle-même, voir : <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-groups>. (Consultés en avril 2012).

- ii) Pays à revenu intermédiaire (PRI) – tranche inférieure : pays dont le RNB par habitant se situait entre 1 006 et 3 975 dollars en 2010.
- iii) PRI – tranche supérieure : pays dont le RNB par habitant se situait entre 3 976 et 12 275 dollars en 2010.
- iv) La catégorie des pays les moins avancés (PMA).

Les PMA sont considérés comme étant les pays les plus pauvres et vulnérables du monde de par leurs handicaps structurels. C'est le Comité des politiques de développement (CDP) des Nations unies qui procède à, et propose tous les trois ans, une révision de la liste des PMA. La dernière révision triennale date de 2012⁹. Actuellement, les PMA sont au nombre de 49 et la plupart (34) se situe en Afrique subsaharienne. Afin d'être reconnu comme PMA, un pays doit remplir les trois critères suivants¹⁰ :

- i) Niveau de revenu bas, mesuré en fonction du revenu moyen par personne calculé sur trois ans (calcul basé sur la méthode Atlas de la Banque mondiale). Lors de la dernière révision triennale (en 2012), le revenu moyen par habitant devait se situer au-dessous de 992 dollars annuels pour qu'un pays devienne éligible à rentrer dans la catégorie des PMA. Pour retirer un pays de cette catégorie, ce revenu devait être supérieur à 1 190 dollars par personne et par an. Conformément à ces seuils de revenu, les PMA peuvent être des PFR (ce qui est le cas pour la grande majorité d'entre eux), mais aussi des PRI de la tranche inférieure. Dans les deux cas, c'est leur statut de PMA qui prime dans la liste du CAD.
- ii) Ressources humaines faibles, mesurées par des indicateurs de nutrition ; de mortalité infantile ; du nombre d'élèves inscrits dans l'enseignement secondaire ; et du taux d'alphabétisation des adultes.
- iii) Vulnérabilité économique élevée, mesurée en fonction de la taille de la population (ne doit pas dépasser les 75 millions d'habitants) ; le degré d'isolement du pays ; la diversité des produits exportés ; la part de l'agriculture, de l'industrie forestière et des pêcheries dans l'économie ; l'instabilité de la production agricole ; l'instabilité des exportations de marchandises et de services ; et la privation de logement due aux catastrophes naturelles.

⁹ La liste de bénéficiaires d'APD est automatique mise à jour suivant les modifications du groupe des PMA.

¹⁰ Source : <http://www.unohrrls.org/en/ldc/164>. (Consultée en avril 2012).

De fait, la liste du CAD organise les pays en développement en sous-ensembles correspondant à différents niveaux de richesse. Toutefois, comme le souligne Gabas (2005), ces classifications sont basées sur des critères discutables. Ainsi, la liste du CAD présente un certain nombre de faiblesses, que nous exposerons ci-après. Il est d'autant plus important d'apprécier ces faiblesses que cette liste décide non seulement les pays et territoires éligibles à recevoir les flux d'APD, mais aussi les conditions, plus ou moins favorables, auxquelles l'APD est accordée.

I.3.1. L'APD à destination de l'Outre mer

La liste du CAD comprend non seulement des pays en développement, mais aussi des territoires d'Outre-mer. Autrement dit, elle comprend des territoires qui ne sont pas politiquement indépendants des pays donateurs. Ainsi, les apports d'aide adressés par les pays donateurs à l'intention de leurs propres territoires sont comptabilisés dans l'APD. Cette situation paradoxale s'est progressivement corrigée au fur et à mesure des révisions successives de la liste. En effet, du fait de l'augmentation de leur revenu, ces territoires ont été progressivement rayés de la liste du CAD. Par le passé, on retrouvait parmi les bénéficiaires de l'APD des territoires comme la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, ou encore les Antilles néerlandaises, Aruba, Gibraltar, etc. La liste actuelle du CAD, en vigueur depuis 2011, inclut uniquement cinq territoires d'Outre mer : Tokelau, Anguilla, Montserrat, Sainte Hélène et Wallis et Fortuna. Ce qui limite, désormais, la portée de ce phénomène.

Toutefois, par le passé, l'incidence de ce phénomène sur le volume de l'APD de certains pays donateurs n'a pas été négligeable. D'après les estimations de Charnoz et Severino (2007) l'aide de la France aux territoires d'Outre-mer a représenté 12 % en moyenne de son APD au cours des années 1970-1999. Entre 2000 et 2004, ce taux est descendu à 4 % pour la France – le même que pour le Royaume-Uni – et il a représenté 1 % du total de l'APD des États-Unis. En revanche, lors de cette même période, la Nouvelle-Zélande continuait à adresser 19 % de son APD à destination des territoires d'Outre-mer.

Bien que limité à l'heure actuelle, il faut bien reconnaître le biais que suppose la comptabilisation dans l'APD de ces apports. Ceux-ci relèveraient plutôt d'un effort de solidarité nationale que d'une politique internationale d'aide au développement.

I.3.2. Le RNB comme critère de base

Une deuxième faiblesse de la liste du CAD concerne les critères qui servent de base à classer les pays éligibles à l'APD. Le critère essentiel pour qu'un pays soit inclus ou exclu de cette liste est le revenu national brut par habitant (RNB). Un simple critère de revenu sert alors à stipuler quels seraient les pays qui sont le plus dans le besoin. Or, il est largement admis que le développement est un phénomène complexe qui ne se réduit pas au simple dépassement d'un seuil de revenu¹¹. Cette faiblesse est partiellement corrigée par l'inclusion dans la liste des PMA. Ces pays sont désignés sur la base de trois critères – le revenu économique, le capital humain et la vulnérabilité économique – qui, tout en l'incluant, vont au-delà du simple revenu économique. Ce dernier reste, néanmoins, le critère prépondérant pour déterminer quels pays sont éligibles à recevoir l'APD.

Le fait de privilégier ce critère, par rapport à d'autres plus complets ou diversifiés, amène une troisième faiblesse à la liste du CAD. Cette liste regroupe toute la diversité qui caractérise les pays en développement dans une seule catégorie : celle des pays éligibles à l'APD. On retrouve ainsi, dans la même liste, des pays aussi éloignés économiquement que, par exemple, le Burundi (avec un RNB par habitant de 230 dollars en 2010) et le Chili (avec un RNB par habitant de 10 750 dollars en 2010)¹².

La liste des pays éligibles à l'APD recouvre des réalités très différentes, selon que l'on soit dans un pays moins avancé ou dans une puissance émergente. Au-delà des fortes différences dans le niveau de revenu, la liste regroupe des pays qui possèdent des institutions, des cultures et des histoires fort disparates. À cet égard, Easterly (2003 : 40) considère que l'idée de rassembler

¹¹ Les Rapports sur le développement humain (RDH), introduits par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) lors de la décennie 1990, ont eu une influence essentielle dans ce sens. L'indice de développement humain (IDH), présenté annuellement dans le cadre de ces rapports, est fondé sur trois critères majeurs : l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation, et le niveau de vie. Le développement – considéré jusqu'alors d'un point de vue purement économique – est ainsi reconnu comme étant un phénomène complexe, qui dépend également du capital humain et des services sociaux de base. Le PNUD a poursuivi son travail par l'élaboration, à partir de 1997, d'un indice de pauvreté humaine (IPH) grâce auquel la pauvreté commence à être considérée comme un phénomène « multidimensionnel ». Cf. site web du PNUD, à l'adresse : <http://hdr.undp.org/fr/rapports/> (Consultée en mai 2013).

¹² Données de la Banque mondiale (méthode Atlas). Consultables à l'adresse : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD> (Consultée en avril 2012)

toute cette diversité dans un seul et unique groupe, qui pourrait se développer grâce à l'aide internationale, relève d'une extrême simplification.

I.3.3. Le débat PRI/PFR

Face à cette diversité, les bailleurs de fonds ont tendance à intervenir de manière différenciée, en fonction du niveau de développement du pays. De manière générale, ils octroient le financement le plus concessionnel¹³ (dons ou subventions) aux pays les plus pauvres, alors qu'ils préfèrent intervenir sous forme de prêts dans les pays à revenu intermédiaire. Cependant, cette approche différenciée n'est pas systématique. Par ailleurs, elle n'empêche pas le fait qu'une partie importante de l'aide bénéficie à des pays à revenu intermédiaire, au détriment des pays à faible revenu.

Comme le montre le tableau ci-dessous, la répartition de l'aide entre les PFR et les PRI n'a pas subi de changements majeurs depuis les années 1970. C'est notamment lors de la dernière décennie (2000-2010) que les bailleurs de fonds ont montré un comportement un peu plus en accord avec le discours général, selon lequel l'aide doit privilégier les pays où les besoins sont le plus importants¹⁴.

¹³ Un financement est concessionnel lorsqu'il est assorti des conditions financières favorables par rapport à celles du marché. Nous traiterons dans le détail les conditions financières de l'APD, dans le point I.2.4., ci-après.

¹⁴ Nous développerons ce point lorsque nous aborderons, dans le chapitre III, les Programmes d'action en faveur des PMA.

Tableau 1 : Répartition de l'aide publique au développement par groupe de revenu 1970-2009

(Versements nets en pourcentage de l'APD totale)

	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009
APD aux pays à faible revenu	48,4	50,4	45,8	53,9
APD aux pays les moins avancés	32,2	39,3	34,0	39,2
APD aux pays à revenu intermédiaire	51,6	49,6	54,2	46,1

Source : Nos propres calculs à partir des données du *Rapport coopération pour le développement 2011* (OCDE 2012a : 251)

Ainsi, les pays à revenu intermédiaire reçoivent une partie très substantielle de l'aide. Au sein de ce groupe de pays, les PRI de la tranche supérieure reçoivent une part d'APD qui est restée à peu près stable depuis 1970. Elle est passée de 9,2 % de l'APD totale pendant la décennie 1970 à 8,1 % pendant la décennie 2000 (OCDE 2012a : 251). Il convient de rappeler que le RNB par habitant des PRI de la tranche supérieure se situe entre 3 976 et 12 275 dollars (en 2010). Parmi ces pays se trouvent des puissances émergentes majeures comme la Chine ou le Brésil. À titre de comparaison, le RNB par habitant de la Pologne était, en 2010, de 12 450 dollars et celui de la Hongrie de 12 860 dollars¹⁵, à quelques centaines de dollars près de celui de certains pays éligibles à l'APD. Ces exemples illustrent bien la limite d'un seuil purement économique pour décider des pays éligibles à l'APD.

Qui plus est, certains PRI sont devenus à leur tour pourvoyeurs d'aide vers d'autres pays moins développés. Bien entendu, puisque ces pays ne sont pas membres du CAD, leur aide n'est pas comptabilisée au titre de l'APD. Mais leur non appartenance au CAD ne les a pas privés de devenir des bailleurs de fonds d'une certaine envergure¹⁶. Tel est le cas d'un certain nombre de pays à revenu intermédiaire, notamment ceux de la tranche supérieure (comme l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, le Mexique, la Turquie et la Thaïlande), mais aussi de certains pays appartenant à la tranche inférieure (comme l'Inde).

¹⁵ Données de la Banque mondiale (méthode Atlas). Consultable à l'adresse : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNP.PCAP.CD> (Consultée en avril 2012).

¹⁶ Nous exposerons l'ampleur de l'aide de ces pays dans le chapitre suivant.

Ainsi, certains pays bénéficiaires d'APD deviennent eux-mêmes des pays donateurs. Lors des révisions successives de la liste du CAD, quelques uns de ces pays ont été retirés de la liste en raison d'une augmentation soutenue de leur niveau de revenu¹⁷. Toutefois, d'autres, parmi lesquels des pays aussi puissants que la Chine, sont toujours bénéficiaires de l'APD.

Est-il donc justifié d'adresser l'APD à des pays qui ont suffisamment de ressources pour aider d'autres pays à leur tour ? Comment expliquer aux contribuables que l'aide – financée notamment par la récolte de l'impôt – sert en partie à financer des pays qui, comme la Chine, semblaient être en mesure de racheter la dette du Portugal et de la Grèce pour venir au secours de l'euro (Guichard 2010) ?

Il existe une abondante littérature qui envisage les pour et les contre d'octroyer de l'aide à des pays à revenu intermédiaire¹⁸. Glennie (2011) résume les grandes lignes de ce débat dans les deux postures suivantes. D'une part, certains postulent que l'aide devrait se concentrer sur la réduction de la pauvreté dans les pays les plus pauvres. Si les partisans de ce courant admettent que la pauvreté existe également dans les PRI, ils considèrent que ces pays se trouvent dans une position suffisamment aisée pour dégager des ressources (propres ou *via* l'emprunt à des conditions de marché) à même de lutter contre la pauvreté sur le plan national. D'autre part, à l'encontre de ces arguments se trouvent ceux qui estiment que l'aide aux PRI est non seulement légitime mais aussi nécessaire, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, parce qu'il faut soutenir la réalisation des OMD partout dans le monde en développement. Deuxièmement, parce que l'éradication de la pauvreté n'est pas le seul propos de l'APD. Dans ce sens, Alonso (2007) estime que, au-delà de l'éradication de la pauvreté, l'aide aux PRI est nécessaire pour soutenir leur contribution à la provision de Biens publics mondiaux (BPM)¹⁹,

¹⁷ Comme ce fut le cas de l'Arabie saoudite, retirée de la liste en 2008. L'historique de la liste des pays bénéficiaires de l'APD peut être consulté à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/historiquedelalistedespaysbeneficiairesdelaideetablieparlecad.htm> (Consultée en avril 2012)

¹⁸ Nous ne traçons ici que les grandes lignes d'une problématique beaucoup plus dense. L'état des lieux peut être consulté dans Alonso (2007), l'un des ouvrages de référence sur cette question.

¹⁹ Les biens publics mondiaux ont donné lieu à d'importants travaux notamment du Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD), parmi lesquels l'ouvrage de référence le plus souvent cité : Kaul *et al.* (1999). Les BPM sont ici définis comme des biens, services ou ressources qui bénéficient à tous, et se caractérisent par la non-rivalité (la consommation d'un bien par un individu n'empêche pas sa consommation par un autre), et la non-exclusion (personne ne peut être exclu de la consommation de ce bien). Quelques exemples sont la couche d'ozone, les vaccins, la qualité de l'air, de l'eau, etc. Dans un monde globalisé, la contribution aux BPM peut être difficilement conçue sans le concours des PRI, spécialement ceux de la tranche supérieure. Pour donner un ordre de grandeur de leur importance dans ce sens, les PRI ont contribué à la hauteur de 41 % des émissions de CO₂ mondiales en 2007 (Glennie 2011 : 12).

pour consolider les progrès sociaux et économiques qu'ils ont acquis et pour appuyer le rôle des PRI en tant que pôles de développement sur un plan régional.

I.3.4. La nouvelle géographie de la pauvreté

En parallèle à ces positions plus « classiques », il existe un courant plus récent qui se focalise sur les changements dans la distribution de la pauvreté dans le monde et la manière dont ces changements ont un impact sur la destination de l'aide au développement. Ces travaux ont mis en lumière un phénomène qui est désormais connu sous le terme de « *nouvelle géographie de la pauvreté globale* » (Evans 2010 : 1). Cette « nouvelle géographie » s'explique parce que la grande majorité des pauvres ne vivent plus dans des pays à faible revenu mais dans des pays à revenu intermédiaire.

Selon les estimations de Sumner (2010, 2011 et 2012), 72 % des pauvres vivent dans des PRI depuis 2000 et il est fort probable que cette tendance se poursuive jusqu'en 2015 et au-delà. Cela suppose un changement majeur par rapport aux décennies précédentes, où aux alentours de 90 % des pauvres vivaient dans les PFR. Ce tournant est en grande partie dû au changement de statut de plusieurs pays en développement fort peuplés. Grâce à leur croissance économique, ces pays ont franchi le seuil de revenu fixé pour les PFR pour se situer dans celui des PRI. Ceci est le cas de la Chine et de l'Inde, mais aussi des pays comme le Nigéria, le Pakistan et l'Indonésie. En franchissant le seuil de revenu fixé par la Banque mondiale pour la catégorie des PFR, ces pays ont entraîné quelques 700 millions de pauvres vers les PRI (Sumner 2011 : 1).

Ces changements de statut se reflètent inévitablement dans la liste du CAD, car elle est essentiellement basée sur les seuils de RNB par habitant fixés par la Banque mondiale. Lors de la dernière révision de la liste, en 2011, 25 pays sont passés dans une catégorie de revenu supérieur et deux seulement dans une catégorie de revenu inférieur. Le CAD suggère que ces tendances reflètent l'amélioration substantielle de la prospérité dans le monde, enregistrée au

cours des dernières décennies²⁰. Néanmoins, les travaux autour de la nouvelle géographie de la pauvreté mettent en évidence une situation bien plus complexe.

En effet, le passage du statut du PFR à celui de PRI n'entraîne pas nécessairement une amélioration des conditions de vie de la population pauvre, encore moins dans le court terme (Sumner 2011). Si la croissance économique a indubitablement permis à de nombreux habitants des pays en développement de sortir de la pauvreté²¹, elle agit de façon très variable d'un pays à l'autre. Dans bien des cas, la croissance s'accompagne d'un creusement des inégalités, ce qui rend encore plus difficile la lutte contre la pauvreté (OCDE 2010b).

Comme le souligne Sumner (2011), si l'objectif primordial de l'APD est de réduire la pauvreté et les inégalités dans le monde, la nouvelle géographie de la pauvreté pourrait procurer des bonnes raisons de continuer à fournir de l'aide aux PRI. Dans ces conditions, certains préconisent une APD qui serait davantage conçue pour bénéficier non seulement aux pays pauvres, mais aussi aux pauvres où qu'ils vivent (Kanbur et Sumner 2011).

Ces questions ne font pas de consensus et il n'est pas de notre ressort de rentrer davantage dans le détail des différentes positions. En revanche, il est utile de les soulever car elles montrent les limites de l'un des critères essentiels pour la définition de l'APD, à savoir, sa destination vers « les pays moins développés ». Ces limites sont démontrées par la liste des pays éligibles à l'APD. Malgré ses nombreuses faiblesses, cette liste constitue la base de tout le système de décision concernant la destination de l'APD.

I.3.5. Des stratégies d'adaptation

Les bailleurs de fonds sont amenés à définir leurs propres stratégies d'adaptation, face à une liste qui ne répond plus à la complexité croissante du paysage de la coopération internationale. À cet égard, l'exemple de l'aide européenne est particulièrement percutant.

²⁰ Site web de l'OCDE.

http://www.oecd.org/document/56/0,3746,fr_2649_34447_35832696_1_1_1_1,00.html (Consulté en avril 2012).

²¹ En Chine, le taux de pauvreté est passé de 60 % en 1990 à 16 % en 2005. Le nombre de pauvres dans le monde a reculé de 120 millions dans les années 1990 et de pratiquement 300 millions dans la première moitié des années 2000 (OCDE 2010b).

Le prochain Cadre financier pluriannuel (2014-2020), proposé par la Commission européenne et actuellement en cours de négociation, envisage une approche différenciée pour financer le développement. Selon cette approche, certains pays – pourtant inclus dans la liste du CAD – ne seraient plus éligibles à recevoir l'aide de l'UE. En principe, seront privés d'aide européenne les PRI de la tranche supérieure et certains grands PRI « *qui sont engagés sur la voie du développement durable et/ou qui ont accès à des ressources nationales ou extérieures importantes pour financer leurs propres stratégies de développement* » (Parlement européen 2011). Le critère d'exclusion général est le suivant: « *les pays partenaires qui comptent pour plus de 1 % du PIB mondial et/ou les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure selon la liste des bénéficiaires d'aide publique au développement (APD) établie par le CAD de l'OCDE* ». Toutefois, d'autres critères, « *en rapport avec leurs besoins et leurs capacités, tels que l'indice de développement humain, l'indice de vulnérabilité économique, la dépendance à l'égard de l'aide ou encore la croissance économique et l'investissement étranger direct²², sont appliqués* » (Parlement européen 2011). Dans la pratique, cette exclusion concernera 19 pays²³, pourtant inclus dans la liste du CAD et, par conséquent, éligibles à l'APD.

Cette exclusion interpelle d'autant plus que, si elle est finalement appliquée, elle relèvera d'un accord entre les États membres de l'UE. Parmi ces derniers, quinze pays sont membres du CAD. Ainsi, 15 pays donateurs (sur 23) seraient tombés d'accord pour estimer que certains PRI sont à même de se passer de l'aide européenne. S'ils peuvent se passer de l'APD pourquoi sont-ils alors inclus dans la liste du CAD ?

Il est pratique courante que les bailleurs de fonds définissent leurs propres critères pour guider la destination géographique de l'APD qu'ils octroient. Cependant, ces préférences étaient généralement exprimées dans le cadre posé par la liste du CAD. L'exclusion d'emblée de certains pays – sous prétexte qu'ils sont capables de financer leurs propres stratégies de développement – questionne ce cadre. Cette exclusion est basée sur des critères (part du PIB mondial, dépendance à l'égard de l'aide, etc.) qui vont au-delà du principal critère sous-jacent

²² L'INSEE définit les Investissements directs étrangers (IDE) comme des « investissements qu'une unité institutionnelle résidente d'une économie effectue dans le but d'acquérir un intérêt durable dans une unité institutionnelle résidente d'une autre économie et d'exercer, dans le cadre d'une relation à long terme, une influence significative sur sa gestion ». Cf. site web de l'Insee <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/investis-directs-etranagers.htm> (Consulté en mars 2013).

²³ Les pays en question sont : l'Argentine, le Brésil, le Chili, la Chine, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Kazakhstan, l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, la Malaisie, les Maldives, le Mexique, le Panama, le Pérou, la Thaïlande, le Venezuela et l'Uruguay (Gavas 2012).

dans la liste du CAD, à savoir le RNB. D'une certaine manière, le choix de ces critères diversifiés, estimés plus pertinents pour guider la destination de l'APD, reflète les limites de la liste du CAD. Ainsi, les bailleurs de fonds prennent des initiatives propres pour contrecarrer les faiblesses d'une liste qui semble basée sur des critères réducteurs. Cet exemple vient confirmer que la liste du CAD propose un cadre d'action qui n'est plus adapté aux réalités complexes de ceux que l'on nomme « les pays en développement ».

En somme, les arguments exposés ci-dessus montrent que la liste du CAD s'avère trop simpliste. Un simple critère de revenu national par habitant ne semble pas le plus adéquat pour représenter l'actuelle complexité du monde en développement. Fonder la définition de l'APD – et guider les décisions qui concernent sa destination (et sa composition) – sur la base de ce critère pose de plus en plus question.

I.4. La finalité de l'APD

L'APD est également définie en fonction de la finalité qu'elle poursuit. En l'occurrence, les apports de ressources doivent « être dispensés dans le but principalement de faciliter le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans des pays en voie de développement » (OCDE 2010d : 291).

L'appréciation de cette finalité reste subjective, dans la mesure où elle n'est pas basée sur l'évaluation des résultats concrets produits par les apports d'aide. D'une manière générale, ce sont les pays donateurs qui, en déclarant chaque année leur aide auprès du CAD, jugent de la contribution des ressources qu'ils octroient au développement des pays bénéficiaires. Comme le soulignent Charnoz et Severino (2007 : 9) « c'est donc sur la base d'un objectif déclaré, et non pas d'un effet démontré, que les flux d'aide sont comptabilisés ».

Pour parer à cette subjectivité, le CAD effectue régulièrement des clarifications à propos des dépenses qui peuvent ou non être comptabilisées au titre de l'aide²⁴. Ces clarifications sont également nécessaires pour adapter l'agrégat statistique à l'évolution des pratiques de l'aide au fil du temps. Ainsi, par exemple, pour l'aide militaire : « le financement de matériels ou de services militaires n'est pas comptabilisable dans l'APD. Les activités de lutte contre le terrorisme en sont également exclues. Cependant, les dépenses afférentes à l'utilisation des forces armées des donateurs pour acheminer l'aide humanitaire peuvent être prises en compte »²⁵. Le CAD est donc en charge d'éclaircir quels types de dépenses contribueraient au développement, ce qu'il fait sur la base des consensus entre ses membres. Il ne faut pas oublier que, si l'APD ne représente qu'une façon particulière de mesurer l'aide, les règles relatives à sa notification ne représentent qu'une façon particulière de la comptabiliser.

²⁴ À ce jour, le document plus complet est constitué par les *Directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD* (OCDE 2010a).

²⁵ Site web du CAD : *APD : définition et champ couvert*. Consultable à l'adresse : http://www.oecd.org/document/32/0,3746,fr_2649_34447_46796064_1_1_1_1,00.html. (Consultée en avril 2012).

I.4.1. Deux classifications de l'APD

Pour homogénéiser et clarifier davantage les finalités de l'aide, le CAD a établi deux types de classifications : la classification sectorielle et la classification par type d'aide. L'un des objectifs poursuivis par ces classifications est celui d'essayer d'homogénéiser au maximum les différentes pratiques des pays donateurs, chacun possédant ses propres instances, règles et critères pour le suivi des dépenses liées à l'aide. Il s'agit d'assurer une comparabilité et une certaine cohérence entre les dépenses déclarées par les différents pays donateurs.

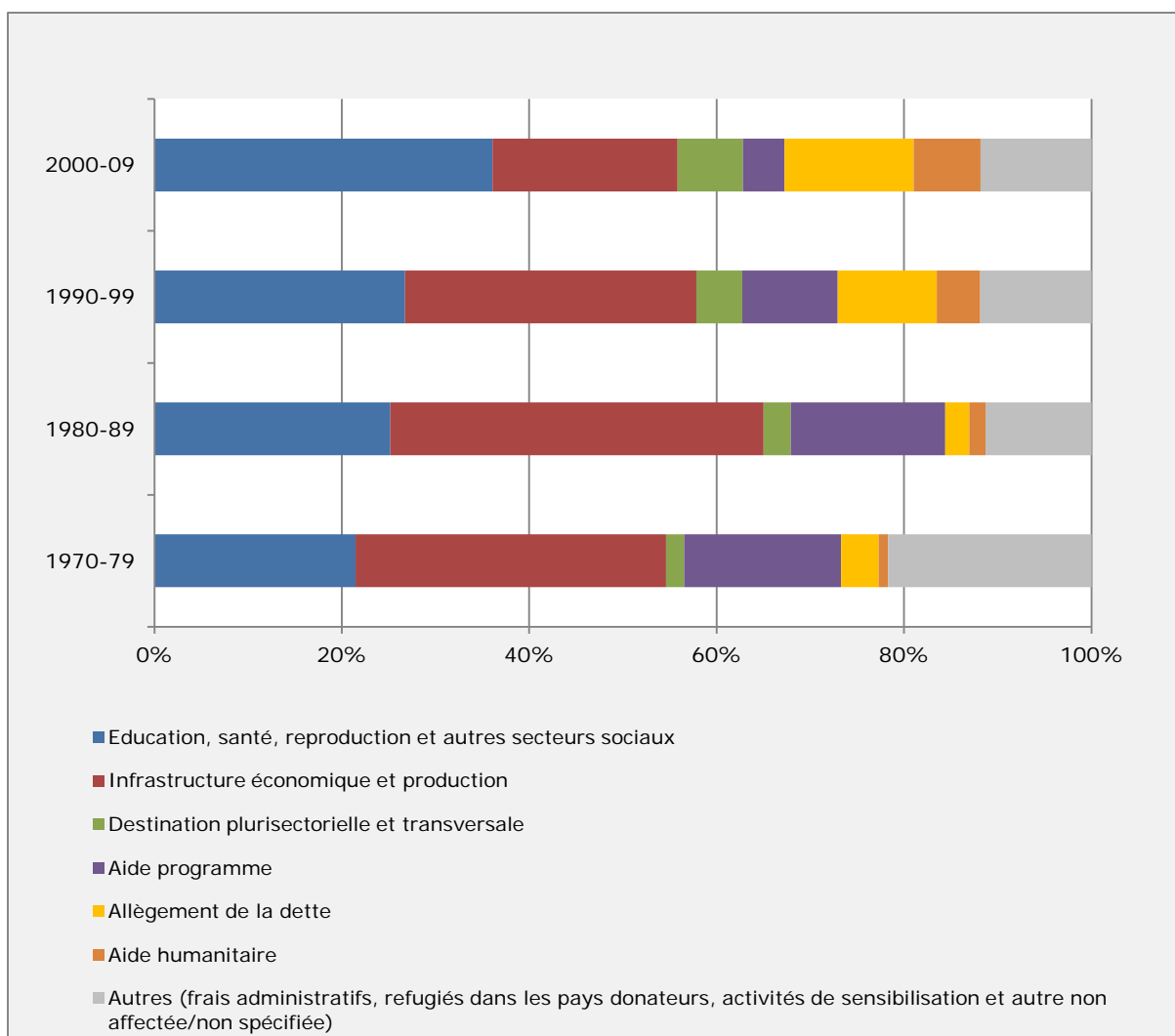
Par le biais de la classification sectorielle²⁶, le CAD entend rendre compte du domaine particulier de l'économie ou de la structure sociale du pays bénéficiaire où le transfert d'aide est destiné à stimuler le développement. Cette classification suit l'utilisation finale des fonds par secteur, capturant ainsi le but et les objectifs de la politique de l'aide. Si la classification par secteur est toujours opérationnelle, elle coexiste, depuis 2008, avec la classification par type d'aide. Cette dernière s'attache à classer les transferts en fonction du type de soutien octroyé : soutien budgétaire ; contributions aux budgets réguliers des organisations, programmes et financements groupés ; interventions de type projet ; experts et autres formes d'assistance technique ; bourses et autres frais d'étude dans les pays donateurs ; allègement de la dette ; frais administratifs non inclus ailleurs ; et autres dépenses dans le pays donneur (OCDE 2009f). La classification par type d'aide est notamment utile pour mieux identifier les transferts de fonds vers les pays bénéficiaires, par rapport aux dépenses qui s'effectuent dans les pays donateurs.

I.4.2. Évolution de l'APD par secteur

La finalité de l'aide a considérablement évolué au fil du temps. Le graphique ci-dessous montre l'évolution de l'aide par secteur depuis la décennie 1970. Nous avons choisi de montrer la répartition de l'APD par secteur, et non par type d'aide car, à notre sens, la première permet de mieux illustrer l'évolution dans le temps des grandes priorités associées à l'APD.

²⁶ La classification sectorielle de l'APD est consultable à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/cad/statistiquesdelaide/codes-objetclassificationsectorielle.htm> (Consultée en avril 2012).

Graphique 1 : Répartition de l'aide publique au développement par secteur 1970-2009



Source : Nos propres calculs à partir des données du *Rapport coopération pour le développement 2011* (OCDE 2012a : 240)

Alors qu'initialement l'aide était surtout destinée à financer des investissements dans les secteurs productifs, les secteurs sociaux gagnent de plus en plus de terrain jusqu'à représenter 36 % du total de l'APD lors de la décennie dernière. Selon les Nations unies (2011a), cette évolution serait cohérente avec les priorités préconisées par les OMD car les Objectifs couvrent largement les secteurs sociaux, alors qu'ils ne s'occupent pas directement du secteur productif²⁷.

²⁷ L'impact des OMD sur la répartition sectorielle de l'APD est discuté, entre autres, dans Thiele *et al.* (2007) ; Manning (2010) ; Sumner et Tiwari (2011) et Kenny et Sumner (2011).

L'aide à destination plurisectorielle et transversale regroupe les transferts destinés à plusieurs secteurs à la fois et comprend également le domaine de la protection de l'environnement. Elle représente un pourcentage croissant de l'aide totale (7 % entre 2000 et 2009), certainement en raison de l'importance grandissante des dépenses liées à la protection de l'environnement.

De son côté, l'aide programme comprend le soutien budgétaire, l'aide alimentaire et l'aide sous forme de produits. De façon générale, elle englobe les contributions ne visant pas un secteur particulier, mises à la disposition du bénéficiaire à des fins générales de développement. Ce type d'aide a connu son essor pendant la décennie 1980, en raison de l'ampleur des Plans d'ajustements structurels (PAS). Le modèle de développement préconisé par les PAS, appelé le « consensus de Washington », est basé sur la quête d'un équilibre macroéconomique, la libéralisation des échanges et la privatisation. Conçus par les Institutions financières internationales (IFI), les PAS étaient liés à des réformes structurelles de l'ensemble de l'économie, ce qui explique qu'ils soient inclus au titre de l'aide programme. Ce modèle commence à s'estomper au milieu des années 1990 entraînant une diminution importante de l'aide programme (seulement 4 % entre 2000 et 2009). L'aide commence alors à être octroyée à la faveur d'autres secteurs, notamment les secteurs sociaux. Le modèle de développement né dans la décennie 1990 situe effectivement les préoccupations sociales, et notamment la lutte contre la pauvreté, au cœur de l'agenda de développement. Il culmine, en l'an 2000, par l'adoption des OMD.

Par ailleurs, le graphique montre une croissance progressive et significative des dépenses notifiées au titre de l'allègement de la dette (14 % du total de l'APD entre 2000 et 2009). Ce volet de l'aide au développement prend de plus en plus de place dans les flux totaux de l'APD. Il atteint son plus haut niveau en 2005, en raison des opérations massives d'allègement de la dette accordées à l'Irak et au Nigeria dans le cadre du Club de Paris²⁸. L'ampleur de ces opérations est venue porter le volume de l'APD à des niveaux exceptionnellement élevés, notamment en 2005 et en 2006. Sur l'augmentation de 25 milliards de dollars enregistrée entre 2004 et 2005, 18 milliards étaient imputables à des opérations d'allègement de la dette (OCDE 2007b). Comme le Président du CAD reconnaissait à l'époque, « *le surplus d'aide s'est donc*

²⁸ Le Club de Paris est un groupe informel de créanciers publics dont le rôle est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de pays endettés. Cf. adresse web du Club : <http://www.clubdeparis.org/> (Consultée en juillet 2012).

concentré sur un nombre très restreint de bénéficiaires et a pris une forme qui par nature n'assure pas un transfert intégral aux bénéficiaires » (OCDE 2007b : 15).

L'aide humanitaire comprend les interventions d'urgence, l'aide à la reconstruction et à la réhabilitation, la prévention des catastrophes et la préparation à leur survenue. L'aide adressée à ces causes (7 % entre 2000 et 2009) connaît une progression croissante, bien que celle-ci reste certainement plus modérée que la progression des dépenses relatives à la dette.

Enfin, la catégorie « autres » dans le graphique englobe des dépenses qui ne peuvent pas être clairement associées à un secteur particulier dans le pays bénéficiaire. Tel est le cas, par exemple, d'une participation à un budget général d'un organisme actif dans plusieurs domaines (ONG, agence multilatérale, etc.). Cette catégorie comprend également des dépenses qui financent des activités qui ont lieu dans le pays donneur. C'est le cas des frais administratifs, de l'accueil de réfugiés et de la sensibilisation au développement. Le montant de ces trois postes réunis commence à être significatif à partir de la décennie 1980²⁹ (3 % en moyenne décennale) pour représenter jusqu'à 7 % du total de l'APD entre 2000 et 2009. Au demeurant, le fait que ces dépenses ne constituent pas un transfert de fonds vers les pays en développement soulève une forte controverse sur la finalité que l'APD est censée remplir. Cette controverse s'étend à d'autres catégories d'aide qui ne sont pas directement décelables dans la classification sectorielle.

I.4.3. L'aide « réelle » versus l'aide « fantôme »

La controverse liée à la finalité de l'APD porte principalement sur le décalage entre l'aide déclarée par les pays donateurs et la réalité des ressources effectivement disponibles sur le terrain pour financer le développement. Ce décalage suscite un vif débat que l'on résume habituellement en opposant les termes « *aide réelle* » et « *aide fantôme* » (ActionAid 2005). L'aide « réelle » est celle qui est effectivement disponible sur le terrain pour financer le développement. L'aide « fantôme » inclut les dépenses qui viendraient gonfler l'agrégat statistique de l'APD, sans forcément contribuer au développement. Soit parce qu'elles ne

²⁹ Comme mentionné dans l'introduction de ce chapitre, c'est à partir de 1979 que le CAD convient d'inclure les frais administratifs dans le volume de l'APD.

correspondent pas à un véritable transfert de ressources vers les pays bénéficiaires. Soit parce qu'elles n'ont pas un réel rapport avec le développement. Ce débat a été soulevé par le monde académique (par exemple, Kharas 2007) et par un grand nombre d'ONG internationales (par exemple, ActionAid 2005).

Si le concept d'aide « fantôme » ne fait pas l'unanimité (voir, par exemple, Carey 2005), les liens entre certaines dépenses notifiées au titre de l'APD et le développement posent effectivement question. Les catégories d'aide questionnées qui reviennent le plus souvent dans ce débat sont les suivantes (ActionAid 2005 ; Charnoz et Severino 2007 ; Kharas 2007 ; Severino et Ray 2010 ; Peyronnet et Cambon 2012):

- i) Pour commencer, les frais administratifs des pays donateurs sont comptabilisés en tant qu'aide, sachant que ces frais incluent non seulement les frais de gestion des programmes d'aide, mais aussi une composante salariale du personnel travaillant pour les agences d'aide, les analyses de situation et les activités d'audit, le coût du personnel diplomatique affecté à des tâches en rapport avec l'aide dans les pays en développement ou les frais de représentation des délégations auprès d'organisations internationales (OCDE 2010a). Il est clair que les pays bénéficiaires n'ont aucune prise sur cette catégorie de dépenses. Par ailleurs, comme le soulignent Severino et Ray (2010), leur inclusion dans le calcul du volume de l'APD n'est certainement pas la meilleure façon d'encourager l'administration de l'aide à se montrer efficace.
- ii) De même, concernant les dépenses qui n'entraînent aucun mouvement de fonds vers les pays bénéficiaires, on retrouve les coûts d'accueil des réfugiés politiques issus des pays en développement, encourus par les pays donateurs. Ces dépenses recouvrent le transfert de réfugiés dans le pays hôte considéré, puis leur entretien temporaire (nourriture, hébergement et formation) pendant les douze premiers mois de séjour dans le pays donneur (OCDE 2010a). Or, le lien entre l'accueil de réfugiés et le développement du pays qu'ils quittent semble difficile à établir.
- iii) Les dépenses de sensibilisation au développement réalisées dans le pays donneur sont également incluses dans l'APD. Ces dépenses comprennent les conférences, brochures, exposés, projets spéciaux de recherche, etc. dont le but est de renforcer

l'intérêt de l'opinion publique du pays donneur par la coopération pour le développement (OCDE 2010a). Les bénéfices de cette sensibilisation pour les pays en développement restent à prouver.

- iv) L'APD comptabilise également les bourses et autres frais d'étude offerts à des élèves des pays en développement pour étudier dans les pays donateurs³⁰. Ces dépenses sont généralement dénommées frais « d'écologie » (Peyronnet et Cambon 2012 :75), ou « coûts imputés des étudiants » (OCDE 2010a : 25). Le CAD stipule certaines conditions pour que ces frais d'écologie puissent être comptabilisés dans l'APD. En théorie, les instances chargées des programmes d'APD doivent veiller, entre autres, « à l'évaluation des compétences ou des qualifications particulières dont les pays en développement intéressés ont besoin » ; « à la mise en place de mesures spécialement destinées à éviter l'exode des cerveaux » ; ou encore, « à l'aide à la réintégration des étudiants dans leur pays d'origine » (OCDE 2010a : 25). Toutefois, dans la pratique, cette réintégration ainsi que les autres conditions fixées par le CAD restent difficile à vérifier. Ainsi, ces dépenses sont parfois comptabilisées indépendamment du fait que les étudiants en question retournent ou non dans leur pays à la fin de leurs études ; de la discipline en question ; ou encore, indépendamment de l'évaluation des compétences ou des qualifications particulières dont les pays en développement intéressés ont besoin³¹.
- v) L'inclusion de l'allègement de la dette dans l'APD est également questionnée car, si cet allègement permet aux pays bénéficiaires de libérer des ressources budgétaires, il ne représente pas un transfert d'argent vers ces pays. Les avis les plus critiques ajoutent qu'il ne représenterait pas, non plus, un coût réel pour les pays donateurs. En effet, dans bon nombre de cas, l'annulation de la dette porte sur des créances impayables, qui n'auraient pu être remboursées que dans des rares cas. Dans ces circonstances, il

³⁰ Ces dépenses sont clairement identifiables dans la classification par type d'aide, mais elles ne sont pas directement décelables dans la classification par secteur, où elles se retrouvent parmi les dépenses liées à l'éducation.

³¹ Le rapport du sénat français sur le *Projet de loi de finances pour 2013 : aide publique au développement* (Peyronnet et Cambon 2012) fait ce constat pour le cas de l'aide française. Il note que « la politique de la France en la matière se caractérise par une absence notable de sélection, de stratégie et pour tout dire de politique. En tout état de cause, elle méconnaît les exigences de la directive de l'OCDE » (Peyronnet et Cambon 2012 :75). Le même rapport signale que, depuis 2008, la France a décidé d'exclure de son APD les étudiants de nationalité étrangère ayant obtenu un baccalauréat en France, car elle estime que leur probabilité de retour est notoirement faible. Néanmoins, « elle continue à inclure tous les autres étudiants issus de pays en développement, qu'ils retournent dans leur pays ou pas à la suite de leurs études » (Peyronnet et Cambon 2012 :75).

est considéré que les annulations de dette relèvent « *plus d'un jeu d'écriture comptable que d'une véritable contribution au financement du développement* » (Peyronnet et Cambon 2012 : 79). En réalité, ce qui est généralement dénoncé n'est pas tant l'inclusion de l'annulation de la dette dans l'APD, mais le fait qu'elle soit déclarée dans sa totalité (principal et intérêts cumulés), sans qu'il y ait des mesures correctrices pour mieux refléter la véritable valeur de ces annulations pour les pays en développement (Charnoz et Severino 2007)³². Le poids excessif de ce poste sur le total des dépenses a été particulièrement patent en 2005, année où l'allègement de la dette a représenté 21 % de l'APD déclarée pour l'ensemble du CAD³³. Dans le cas de la France, l'allègement de la dette représente, selon les années, entre 8 % et jusqu'à près de 40 % du total de l'aide française (Peyronnet et Cambon 2012).

- vi) L'assistance technique recouvre le coût des experts, consultants, enseignants, universitaires, chercheurs et volontaires des pays donateurs associés aux activités de l'aide (OCDE 2010a)³⁴. La critique la plus récurrente se rapporte à l'étendue de ces rémunérations, parfois amplifiées par le biais de primes d'expatriation et d'autres bonifications (Berg 2003). Leur utilité est également remise en cause, notamment lorsque le recours à l'assistance technique du pays donneur s'effectue au détriment de l'expertise locale.

- vii) Enfin, l'inclusion dans l'APD du secours d'urgence et de l'aide alimentaire est également questionnée. Contrairement aux dépenses précédemment décrites, ce type d'aide entraîne un mouvement – de fonds ou en nature – vers les pays bénéficiaires. Néanmoins, certains estiment que ces dépenses ne font que répondre dans le court terme à des situations occasionnelles, ne profitant que très indirectement au développement économique et social à long terme (cf. Kharas 2007).

³² À cet égard, dans son estimation d'APD « réelle » pour le cas de la France, Coordination Sud (2005a) déduit 90 % du montant total des allègements de dettes de l'APD officielle française.

³³ Statistiques de l'OCDE en ligne. Consultables à l'adresse : <http://stats.oecd.org/>. (Consultée en décembre 2012).

³⁴ Comme dans le cas des écolages, les experts et autres formes d'assistance technique ne sont pas directement décelables dans la classification de l'aide par secteur. Ces dépenses sont ventilées en fonction du secteur pour lequel l'assistance technique est délivrée.

Dans ces circonstances, si l'on ajustait l'APD pour prendre en compte uniquement les dépenses qui ont un « réel » lien avec le développement, son volume final serait bien différent. Dans les termes de Riddell (2007 : 20) : « *si la définition de ce que constitue l'aide était basée sur ce qui arrive au pays bénéficiaire ou, plus substantiellement, sur si le bénéficiaire avait la liberté de choisir la manière dont il pourrait l'utiliser, les données sur l'aide au développement seraient radicalement différents* »³⁵. Ainsi, ActionAid (2005) s'est attaché à recalculer le volume « réel » de l'aide, en fonction des ressources jugées à même de remplir la finalité affichée de l'APD, à savoir, promouvoir le développement. Selon les calculs de cette ONG, le volume d'aide « réelle » correspondrait uniquement à 39 % du total de l'aide déclarée par les pays donateurs en 2003. Le 61 % restant étant considéré comme de l'aide « fantôme ». Pour sa part, Kharas (2007) estime que des 100 milliards de dollars déboursés au titre de l'APD totale en 2005, seulement 38 milliards furent dédiés aux projets et programmes de développement à long terme. Selon lui, sur ces 38 milliards uniquement la moitié aurait atteint les bénéficiaires.

Pourtant, dans la course vers l'atteinte des objectifs chiffrés d'APD, toutes les dépenses déclarées par les pays donateurs comptent au même titre, qu'elles aient ou non un lien direct avec le développement. Ainsi, l'aide qualifiée de « fantôme » compte autant que l'aide clairement destinée au développement. Plus concrètement, le Hudson Institute (2007) estime que si l'on enlevait de l'APD quelques unes des catégories qualifiées d'aide « fantôme » (coûts des étudiants et des réfugiés, dépenses de sensibilisation au développement et l'allègement de la dette), les écarts avec l'objectif de 0,7 % se creuseraient de manière significative. Pour l'année 2005, l'aide de l'Autriche passerait de 0,52 % à 0,18 % de son RNB, celle de la Belgique de 0,53 % à 0,38 %, celle de l'Allemagne de 0,36 % à 0,2 % et celle la France de 0,47 % à 0,24 %.

À cet égard, l'intervention de Pascal Canfin, ministre délégué chargé du développement en France, lors d'une table ronde organisée en octobre 2012, est particulièrement frappante. Il mentionnait, à titre d'anecdote : « *la facture de chauffage des centres de rétention a longtemps été comptabilisée – et peut-être l'est-elle encore ! – dans l'aide au développement (française). Qu'on pousse la température de quelques degrés et l'on se rapproche de l'objectif de... 0,7 %* » (Peyronnet et Cambon 2012 : 71).

³⁵ Traduction libre de l'original, en anglais.

En tout état de cause, le débat entre l'aide réelle et l'aide fantôme met en lumière le fait que l'on peut s'approcher, voire atteindre ou dépasser le volume d'aide annoncé dans le cadre des objectifs chiffrés, sans que cela n'entraîne forcément une action plus affirmée sur le plan du développement.

I.4.4. Appréciation de la finalité par les pays donneurs

Par ailleurs, la liste de dépenses questionnées énoncée ci-dessus n'est pas exhaustive. Elle ne dresse que les grandes lignes d'un débat récurrent qui est loin d'être clos. Aussi pourrions-nous citer le recours, dans le cas de la France, à la comptabilisation dans l'APD des dépenses liées à la diffusion de la francophonie dans les pays en développement (aux alentours de 100 millions d'euros annuels), ou des dépenses liées à la zone franc (à la hauteur de 70 millions d'euros) (Peyronnet et Cambon 2012).

Poursuivant avec le cas de la France, ce pays déclare aux alentours de 300 millions d'euros annuels au titre de l'accueil de réfugiés et autour de 600 millions d'euros annuels des coûts d'accueil des étudiants étrangers. Alors que d'autres pays donneurs, comme le Royaume-Uni ou le Luxembourg, refusent par principe de déclarer ces coûts au titre de leur APD (Peyronnet et Cambon 2012). Ainsi, en 2009, 2 milliards de dollars d'aide française correspondaient à des frais d'écolage et des annulations de dettes, alors que le Royaume-Uni ne déclarait pas de frais d'écolage et déclarait uniquement 42 millions de dollars au titre de l'annulation de la dette. Lors de cette même année, la France affichait un taux d'effort de 0,47 %, alors que celui du Royaume-Uni était de 0,51 %. Pour pouvoir comparer ces deux taux on devrait, au minimum, supprimer de l'aide française les écolages, que le Royaume-Uni se refuse à déclarer. Il serait alors question de réajuster l'annulation de la dette française à la baisse (ou celle du Royaume-Uni à la hausse), car ce pays effectue une interprétation plus large que le Royaume-Uni lors de la comptabilisation de ces dépenses dans l'APD³⁶. Dans ce contexte, Peyronnet et Cambon (2012) estiment que l'interprétation plus large des critères du CAD effectuée par la France conduit à fausser les comparaisons internationales.

³⁶ La source de tous les chiffres cités dans ce paragraphe est le rapport du sénat français sur le *Projet de loi de finances pour 2013 : aide publique au développement* (Peyronnet et Cambon 2012).

Cet exemple montre que les *Directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD* (OCDE 2010a), bien qu'elles soient régulièrement actualisées, ne parviennent pas à assurer une interprétation uniforme de la part de tous les pays donateurs. Certains d'entre eux font une interprétation large des critères du CAD, alors que d'autres font une interprétation plus restrictive. Ainsi, certaines dépenses déclarées par les uns sont exclues d'emblée – ou comptabilisées différemment – par les autres.

Dans ces conditions, les différentes interprétations des règles de notification peuvent effectivement conduire à fausser les comparaisons internationales. Si le volume d'aide déclaré par chaque pays donneur ne s'appuie pas sur les mêmes critères, les comparaisons de l'effort d'aide ne peuvent être qu'arbitraires. Or, l'APD constitue la référence à laquelle se rapporte la totalité des objectifs chiffrés. Le fait que sa mesure présente des faiblesses importantes – qui puissent fausser les comparaisons internationales – questionne sa pertinence en tant que référence pour juger de l'accomplissement de tels objectifs.

En somme, dans l'actuelle définition de l'APD, le critère qui se réfère à sa finalité comporte des zones d'ombre importantes. Ces zones d'ombre concernent, d'une part, la contestable contribution au développement de certaines dépenses qui sont comprises dans l'agrégat statistique de l'APD. Elles concernent, d'autre part, l'interprétation parfois ambivalente des règles de notification de l'APD. Évidemment, il existe des limites pour parer à la subjectivité de pays donateurs. Les *Directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD* (OCDE 2010a) sont claires. Elles exposent tout le détail nécessaire afin d'effectuer des déclarations de dépenses qui ne transgressent pas la définition de l'APD. Néanmoins, c'est dans la propre définition de l'APD que se trouve le piège. En effet, la finalité des dépenses comprises dans l'APD est d'être dispensée dans un but de développement. Autrement dit, la finalité de l'APD est jugée « *par l'intention* » (Charnoz et Severino 2007 : 9) des pays donateurs à promouvoir le développement, et non par leur contribution effective à celui-ci.

I.5. Les conditions financières de l'APD

Enfin, le dernier des critères sur lequel se fonde la définition de l'aide est celui qui se réfère aux conditions financières des ressources allouées. L'APD doit être octroyée « *à des conditions financières libérales. Dans le cas des prêts, l'élément de libéralité doit être d'au moins 25 %* » (OCDE 2010d : 291), « *sachant que la libéralité d'un crédit rend compte de l'avantage consenti à l'emprunteur par rapport à un prêt au taux de marché* » (OCDE 2012a : 123). Par conséquent, les subventions ou dons accordés aux pays en développement font partie de l'APD, mais aussi les prêts accordés à des conditions financières favorables³⁷.

Selon la définition du CAD, les dons sont des « *transferts effectués en espèces ou en nature et qui ne sont assortis d'aucune obligation de remboursement* » (OCDE 2010d : 293). En ce qui concerne les prêts, ils sont définis par le CAD comme des « *transferts qui impliquent un remboursement. Seuls les prêts d'une durée de plus d'un an sont inclus dans les statistiques du CAD. Les données correspondent aux versements et aux remboursements pendant la durée des prêts et non à leur équivalent don. Les chiffres relatifs aux prêts nets fournissent le montant des prêts, déduction faite des remboursements de principal (mais non des paiements d'intérêts) au titre de prêts antérieurs* » (OCDE 2010d : 296). Cette définition mérite une explication plus approfondie.

I.5.1. L'APD brute et l'APD nette

Il convient tout d'abord de faire la distinction entre l'APD brute et l'APD nette. Cette distinction est importante car c'est bien sur le volume de l'APD nette que repose l'atteinte des objectifs chiffrés d'APD. L'APD brute constitue la somme de tous les versements réalisés au cours d'une année. Pour obtenir l'APD nette, il faut déduire de l'APD brute tous les remboursements des prêts effectués au cours de la période annuelle. Ce sont uniquement les remboursements du principal des prêts – et non pas des intérêts – qui sont déduits de l'APD

³⁷ Il existe un intense débat sur l'opportunité de financer le développement, en fonction des différentes circonstances, par le biais des dons et/ou des prêts (voir, par exemple, Cohen et *al.* 2007). Nous nous intéressons dans ce travail aux dépenses qui rentrent dans le cadre de l'APD et non pas aux différentes modalités d'intervention. Par conséquent, ce débat reste en dehors de notre périmètre d'étude.

brute pour obtenir l'APD nette. Ainsi, l'effet d'un prêt concessionnel sur l'APD brute sera positif, néanmoins, une fois qu'il est entièrement remboursé, l'impact cumulé sur l'APD nette sera nul (Charnoz et Severino 2007).

Ces règles, qui définissent les conditions financières et la comptabilisation des prêts dans l'APD, présentent des limites qu'il faut détailler. La première limite concerne le fait que les prêts, une fois remboursés, n'ont aucun impact sur le montant de l'APD nette. Cela malgré le fait qu'ils aient été octroyés à des conditions financières favorables. Charnoz et Severino (2007 : 11) qualifient cette situation d'« *étonnante* », en même temps qu'ils soulignent qu'il est indéniable qu'un flux constant de prêts concessionnels implique un coût récurrent pour les pays donateurs.

I.5.2. L'élément de libéralité des prêts et son taux d'actualisation

Deuxièmement, il convient de définir ce que l'on entend par l'élément de libéralité (ou élément don). L'élément don est un indice mathématique qui reflète les termes financiers d'un prêt : son taux d'intérêt, sa maturité (délai jusqu'au dernier remboursement) et son délai de grâce (délai jusqu'au premier remboursement du capital). Il mesure la libéralité d'un prêt, autrement dit « *l'écart, en pourcentage, entre la valeur actualisée de l'ensemble des remboursements prévus et le montant des remboursements qui auraient résulté de l'application d'un taux d'intérêt de référence donné. Par convention, le taux de référence est fixé à 10 % dans les statistiques du CAD* » (OCDE 2010d : 294). Ce taux de référence est aussi nommé taux d'actualisation et, comme nous le détaillerons dans les paragraphes suivants, il soulève de très fortes critiques.

Un prêt ne pourra être comptabilisé au titre de l'APD que si, après calcul de son élément don, celui-ci représente au moins 25 % de sa valeur faciale. C'est à partir de ce seuil qu'un prêt est considéré concessionnel, autrement dit octroyé à des conditions financières favorables. Le calcul de cet élément don est basé sur l'application du taux de référence de 10 % fixé par le CAD. Ainsi, l'élément don d'une subvention est par définition 100 %, car elle n'entraîne aucune obligation de remboursement. Pour un prêt dont le taux d'intérêt est de 10 %, l'élément de libéralité est nul et pour un prêt à un taux inférieur à 10 %, l'élément de libéralité se situe entre 0 % et 100 % (OCDE 2010d :294).

Les critiques les plus vives sur les conditions financières de l'aide concernent le taux d'actualisation fixe de 10 % annuel. Reposant sur des conventions adoptées au sein du CAD dans les années 1960, ce taux est jugé arbitraire et dépassé (Manning 2006 et 2012 ; Charnoz et Severino 2007). Cela parce qu'il est déconnecté de l'évolution des taux d'actualisation reflétés par le marché. Lorsque ces taux sont bas, le volume de l'APD tend à être surévalué, car il inclut des prêts octroyés à des conditions qui *in fine* pourraient même être moins avantageuses que celles du marché (et à l'inverse, si les taux connaissent une augmentation). L'une des explications avancées dans les documents du CAD est que les statistiques de l'aide mesurent en général les coûts pour les pays donateurs. Suivant cette règle générale, elles seraient plus enclines à prendre en compte le coût d'opportunité pour le prêteur que l'avantage allant à l'emprunteur (OCDE 2007a). Dans ce même document, le CAD affirme que la prise en considération du coût d'opportunité pour le donneur a joué un rôle important dans la détermination du taux d'intérêt de référence qui a été, « *pour des raisons pratiques* », fixé à 10 % (OCDE 2007a : 13).

Si le taux d'actualisation invariable de 10 % semble arbitraire, la même logique s'applique à l'élément de libéralité, fixé à au moins 25 % de la valeur faciale du prêt. D'emblée, cette règle implique l'exclusion de l'APD des prêts dont l'élément de libéralité n'atteint pas ce montant. Ces prêts sont enregistrés dans les statistiques du CAD, dans la catégorie « autres apports du secteur public » (AASP). Cette catégorie regroupe les « *apports financés par le secteur public au profit de pays figurant sur la liste des bénéficiaires d'APD qui ne répondent pas aux critères de définition de l'APD, soit parce que leur objectif principal n'est pas le développement, soit parce qu'ils comportent un élément de libéralité inférieur à 25 %* » (OCDE 2010d : 293).

Certains considèrent qu'il faudrait mieux rendre justice à ces apports car, même s'ils sont au-dessous du seuil de libéralité, ils constituent des contributions importantes pour le développement (Manning 2006 et 2012). Aussi, Charnoz et Severino (2007) estiment que, indépendamment de leur élément de don, ces financements peuvent être cruciaux pour les politiques de développement, en particulier, lorsque les marchés ne jouent pas leur rôle et que le crédit vient à manquer. Par ailleurs, un prêt qui contient un élément de don, bien que celui-ci soit inférieur au seuil déterminé par le CAD, suppose un coût au pays donneur qui n'est nullement reflété dans le volume de l'aide.

Le seuil de libéralité de 25 %, comme le taux d'actualisation fixé à 10 %, sont le fruit de conventions adoptées au sein du CAD dont la pertinence n'a cessé d'être remise en cause. Richard Manning, Président du CAD entre 2003 et 2008, a fait de ce sujet l'une des priorités de son mandat, sans pour autant arriver à changer la donne. Selon lui, la mesure de la concessionnalité de l'APD est complètement obsolète, dans un contexte économique marqué par des faibles taux d'intérêt (Manning 2006 : 378). Il a régulièrement incité les membres du CAD à revoir leurs conventions, de manière à assurer que tous les fonds déclarés dans l'APD remplissent véritablement les conditions nécessaires pour être qualifiés de concessionnels. Encore récemment, il continuait à plaider pour une révision de la définition des apports qui peuvent être considérés comme assortis de conditions de faveur (Manning 2012 : 130).

Il existe bon nombre de propositions de méthodes alternatives pour mieux définir l'élément de libéralité des prêts concessionnels³⁸. Néanmoins, pour l'heure, l'APD continue à comptabiliser uniquement les prêts qui sont conformes aux taux et seuils fixes, tel que définis au moment de sa conception, en 1972.

I.5.3. Les modes de financement novateurs

Dans la section précédente, concernant la finalité de l'APD, nous avons mentionné que bon nombre d'acteurs plaident pour l'exclusion de l'APD de certaines dépenses qu'ils considèrent comme étant de l'aide « fantôme ». Or, les arguments fournis dans ce point appellent plutôt à élargir le champ de l'APD, pour y inclure des dépenses qui ne sont pas prises en compte dans le cadre de sa définition actuelle. Cela est le cas des apports sous forme de prêts qui n'atteignent pas le niveau de concessionnalité minimum exigé par la CAD. Mais encore, d'autres apports qui – bien que ne remplissant pas les conditions financières de l'APD – représentent une contribution au financement du développement qui n'est pas reflétée dans les statistiques de l'aide.

³⁸ Par exemple, il est proposé de comptabiliser tous les prêts dans l'APD mais uniquement à la hauteur de leur « équivalent don » (Charnoz et Severino 2007). Ou bien d'aligner la définition de la libéralité sur celle utilisée par le Fonds monétaire international ou sur celle utilisée par le CAD pour les crédits d'aide liée (Manning 2012). Également, la Banque mondiale a développé une mesure alternative (*Effective Development Assistance*, EDA) des prêts dans l'APD. Cette mesure est basée sur un taux de référence qui n'est pas fixé à 10 % mais qui varie en fonction du pays et du temps et qui tient compte de tous les éléments dans même s'ils sont inférieurs à 25 % (Chang et al. 1999).

Les exemples de ces derniers sont nombreux et incluent notamment des instruments issus de l'innovation en matière financière. Ces instruments ont connu un essor particulier lors de la décennie écoulée, principalement suite à la crise financière internationale de 2008 (OCDE 2010d). Touchés par cette crise, les pays donateurs ont intensifié leurs efforts afin de trouver des sources alternatives aux simples capitaux publics pour financer le développement. Ces modes de financements novateurs incluent tout un éventail de dispositifs dont les instruments d'assurance, de garantie et de prise de participation publique afin d'encourager l'investissement privé dans les pays en développement. D'autres exemples d'initiatives visant à lever des fonds pour financer le développement sont constitués par les prélèvements sur les billets d'avions, ou la taxe sur les opérations financières ou les opérations de change³⁹.

Malgré le fort potentiel de ces instruments, l'actuelle définition de l'APD se limite à reconnaître les dons et les prêts « classiques » comme les seules modalités de financement à même de promouvoir le développement. Elle ignore, et par là même elle risque de décourager, l'utilisation de nombre d'instruments nés de l'adaptation au contexte économique et financier international (Severino et Ray 2010).

En somme, la définition de l'APD est parfois trop large et parfois trop restreinte⁴⁰. Elle est suffisamment large pour inclure des dépenses dont la contribution au développement semble plutôt lointaine. Mais elle est trop restreinte pour prendre en compte des modalités de financement qui ne remplissent pas des conditions financières fixées il y a une cinquantaine d'années. Ou encore, trop restreinte pour refléter les exonérations d'impôts accordées aux acteurs privés de la solidarité internationale, ou certaines dépenses consacrées aux activités de maintien de la paix, ou à la gestion de situations de post-conflit, ou à la construction de prisons, etc.⁴¹. Cet état des faits ne fait que renforcer le caractère arbitraire de la mesure de l'aide, sur la base de laquelle les pays donateurs sont censés atteindre les objectifs.

³⁹ Pour des plus amples informations au sujet des modes de financements novateurs et les défis soulevés par leur suivi, voir le *Rapport coopération pour le développement de 2010* (OCDE 2010d : 26-28), qui dédie une section entière à ce sujet.

⁴⁰ Severino et Ray (2010) évoquent les « trois péchés mortels » de l'APD, à savoir : elle mesure trop, elle ne mesure pas assez et elle mesure à mauvais escient.

⁴¹ Voir Severino et Ray (2010) pour une liste plus complète des dépenses qui, bien que consacrées au développement, ne font pas partie de l'APD.

I.6. La définition de l'APD et ses répercussions sur les objectifs

Le présent chapitre nous a permis d'analyser les principales controverses liées aux critères sur lesquels repose la définition de l'APD. Nous avons examiné les dépenses qui sont prises en compte dans cette définition en décrivant les principales critiques qui en sont associées. Malgré ses imperfections, l'APD, dans sa définition actuelle, constitue la référence la plus répandue pour évaluer la solidarité des pays du Nord envers les pays du Sud. Les données qui en découlent servent de base aux objectifs chiffrés et à d'autres engagements d'aide officielle. Cette dernière section est dédiée à déterminer les conséquences de la définition de l'APD – et de ses limites – sur les objectifs chiffrés qui s'y rapportent.

Le premier constat qui peut être fait est que l'agrégat statistique de l'APD est principalement conçu pour mesurer les coûts assumés par les pays donateurs. Autrement dit, la définition de l'APD fait référence à l'effort d'aide des pays donateurs. Dans ce contexte, le fait d'utiliser le terme « effort » n'est pas exempt de sens. Ce terme reflète que c'est le coût supporté par le pays donneur qui est privilégié, par rapport aux ressources effectivement transférées aux pays bénéficiaires. De la même façon, c'est l'intention du pays donneur de promouvoir le développement qui prévaut, par rapport aux résultats avérés de l'aide dans les pays bénéficiaires. En définitive, ce sont les efforts des pays donateurs membres du CAD qui sont mis en avant dans la définition de l'APD.

Dans ces conditions, on peut aisément comprendre que l'APD ne se soucie pas de comptabiliser ni les contributions qui émanent de la solidarité privée, ni l'aide des pays qui ne font pas partie du CAD. Effectivement, l'APD cherche à mesurer uniquement l'effort en termes d'argent public des pays membres du CAD. La mise en avant de l'effort du pays donneur explique également qu'une partie des dépenses « questionnées » n'aient pas de lien confirmé avec le développement, voire ne parviennent pas aux pays bénéficiaires. Mais encore, que les conditions financières de l'APD mettent l'accent sur le coût d'opportunité supporté par les pays donateurs, plutôt que sur les avantages qui se dégagent pour les pays bénéficiaires. Au demeurant, cela paraît logique si l'on considère que ce sont les pays donateurs qui se

trouvent à l'origine de la définition de l'APD. De fait, cette définition est le fruit des consensus atteints par les 24 membres qui siègent au sein du CAD. Comme l'affirme Riddell (2007 : 18) : « *ce sont les pays donateurs qui ont décidé la manière dont l'aide au développement devait être définie* ».

Le CAD assume ce biais de manière claire et ouverte. Les *Directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD* (OCDE 2010a : 4) soulignent que « *les statistiques du CAD ont depuis l'origine pour but de répondre aux besoins des décideurs dans le domaine de la coopération pour le développement et de permettre d'évaluer l'effort d'aide comparé des donateurs* ». Pour sa part, Richard Carey⁴², (2005) réagissait au débat entre l'aide « réelle » et l'aide « fantôme » en affirmant que les données de l'APD mesurent les coûts associés à la provision d'aide par les gouvernements donateurs. Par conséquent, selon lui, ces données sont « *neutres en ce qui concerne la qualité de l'aide – elles n'essayent pas de mesurer les bénéfices de l'APD (ou leur absence) dans les pays en développement* » (Carey 2005).

La définition de l'APD entend répondre à une finalité précise : servir de référence pour pouvoir comparer l'effort financier des pays donateurs. Par conséquent, l'APD ne cherche pas à mesurer ni les ressources effectivement transférés aux pays bénéficiaires, ni les bénéfices de l'aide pour ces pays. Conformément à sa finalité première, l'APD cherche à rendre compte, et à comparer, les coûts assumés par les pays donateurs afin de promouvoir le développement.

Ce penchant de l'APD vers l'effort des pays donateurs entraîne inévitablement des conséquences sur les objectifs. Définir des objectifs chiffrés en termes d'APD implique effectivement que l'on cherche à agir prioritairement sur l'effort financier des pays donateurs. Autrement dit, les objectifs d'aide chiffrés, définis en termes d'APD, cherchent à agir prioritairement sur l'offre de l'aide et non sur les bénéfices qui en découlent.

Ainsi, le fait d'afficher un effort d'aide plus élevé (ou plus proche des objectifs) ne va pas forcément de pair avec une action plus affirmée sur le plan du développement. Un effort d'aide élevé indique, tout simplement, que les coûts assumés par les membres du CAD ont été importants. Toutefois, ces coûts, si élevés soient-ils, ne garantissent pas la production de bénéfices pour les pays en développement. Dans d'autres termes, atteindre un objectif d'aide

⁴² Richard Carey fut le Directeur adjoint du Secrétariat du CAD entre 1980 et 2007 et son directeur entre 2007 et 2010.

chiffré reste un fait neutre sur le plan des bénéficiaires (ou de leur absence) pour les pays en développement⁴³.

Deuxièmement, comme nous l'avons montré tout au long de ce chapitre, la définition de l'APD repose sur un certain nombre de conventions. Celles-ci indiquent les dépenses à prendre en compte et la manière dont ces dépenses doivent être déclarées auprès du CAD. Fruit des consensus entre les membres du CAD, ces conventions sont du moins discutables. Ainsi, par exemple, l'APD n'inclut pas les apports privés, ni certains apports publics qui semblent contribuer au développement de manière solide. En revanche, elle comptabilise des dépenses dont le lien avec le développement demeure difficile à établir. Aussi, elle comprend des dépenses qui s'adressent à certains pays émergents dont la situation économique apparaît plus aisée que celle de certains pays donateurs. Qui plus est, les pays donateurs disposent d'une marge de manœuvre non négligeable pour effectuer leur déclaration d'aide auprès du CAD. Ces déclarations sont basées sur des interprétations parfois discutables des règles relatives à la notification de l'APD. Compte tenu de ces circonstances, l'APD est souvent qualifiée d'agrégat statistique facilement manipulable, ou encore, d'un ensemble de chiffres qui relèvent de l'habillage statistique (cf., par exemple, Charnoz et Severino 2007).

Le débat statistique qui entoure la définition de l'APD doit être replacé dans le contexte des objectifs d'aide chiffrés. Les conventions sur lesquelles repose cette définition – ainsi que leur interprétation – ont certainement un impact sur le volume final auquel l'APD est portée. Par conséquent, elles ont également des conséquences sur la réalisation des objectifs chiffrés. En effet, l'effort d'aide par rapport aux objectifs pourrait se trouver sensiblement réduit si l'APD était amputée des dépenses dont le lien avec le développement semble lointain. De même, il serait poussé à la baisse si les pays donateurs optaient pour une interprétation plus restrictive des règles relatives à la notification de certains apports d'APD. Ou, à l'inverse, il serait poussé à la hausse si tous les donateurs déclareraient leur APD sur la base d'une interprétation plus laxiste de ces règles. Aussi, si les conditions financières de l'APD étaient actualisées, l'APD pourrait inclure une bonne partie des apports qui, dans les conditions actuelles, ne satisfassent pas les critères de concessionalité fixés par le CAD. En définitive, les données qui découlent

⁴³ Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point – et de l'approfondir – dans le chapitre IV, qui traitera des cibles quantitatives pour le volume de l'APD.

de l'agrégat statistique de l'APD présentent un caractère arbitraire qui se répercute inévitablement sur l'effort d'aide affiché par rapport aux objectifs.

Or, le principal rôle de la définition de l'APD est celui de « *permettre d'évaluer l'effort d'aide comparé des donateurs* » (OCDE 2010a : 4). Lorsque cette définition comporte des faiblesses susceptibles de fausser les comparaisons internationales, on peut se demander à juste titre si l'APD est l'indicateur de plus approprié pour juger de la réalisation des objectifs d'aide chiffrés.

Enfin, le troisième constat qui peut être fait ne concerne pas uniquement l'influence de la définition de l'APD sur les objectifs, mais leur influence mutuelle. Force est de constater qu'il existe un lien indissociable entre la définition de l'APD et les objectifs d'aide chiffrés. En réalité, la définition de l'APD et les objectifs quantitatifs qui s'y réfèrent, s'influencent et se renforcent mutuellement.

Nous reproduisons ci-après un paragraphe qui montre bien la lucidité du CAD par rapport aux failles présentes dans la définition de l'APD et, en même temps, établi le lien entre celle-ci et les objectifs chiffrés : « *des arguments plaident incontestablement en faveur d'un réexamen de la définition de l'APD (...). La logique justifie aussi bien un rétrécissement qu'un élargissement de la couverture actuelle (...). Reste que la définition a le mérite d'exister et de fournir un point de référence à la communauté internationale (...). Ce serait en outre une atteinte à la logique que de la modifier sensiblement (que ce soit pour la rétrécir ou pour l'élargir) sans, en parallèle, reconsidérer les nombreux engagements désormais souscrits par les membres du CAD concernant le volume futur de leur APD, dès lors que ces engagements se fondent sur la définition actuelle* » (OCDE 2007b : 16).

En définitive, l'actuelle définition de l'APD répond, au moins partiellement, à la volonté des pays donateurs d'afficher un effort d'aide élevé par rapport aux objectifs chiffrés. C'est en effet sur la base des dépenses déclarées au CAD que les pays donateurs se rapprochent ou, au contraire, s'éloignent des cibles quantitatives fixées dans le cadre des objectifs. Un réexamen de la définition de l'APD aurait nécessairement des conséquences sur la réalisation des objectifs. De même, une révision des règles relatives à la notification d'une telle ou d'une autre dépense (frais d'écolage, annulation de la dette, etc.) pourrait entraîner un éloignement des cibles quantitatives à la hauteur de plusieurs de millions d'euros. Cela obligerait les bailleurs de fonds à revoir la composition de leur aide et/ou à mobiliser des ressources supplémentaires

pour combler les déficits éventuels. Il semble alors complexe d'apporter des modifications à la définition de l'APD tant qu'elle reste la référence pour juger de la réalisation des objectifs chiffrés.

Bien que les limites des statistiques de l'aide soient connues et reconnues, ces circonstances amènent à une sorte d'impasse dans laquelle toute action corrective semble compromise. Ce *statu quo* est renforcé par la difficulté à trouver des consensus lorsque des révisions de l'APD qui bénéficieraient à certains pays donateurs pourraient, dans une large mesure, aller à l'encontre des intérêts des autres.

En outre, la volonté d'afficher un d'effort d'aide élevé vis-à-vis des objectifs peut inciter les pays donateurs à faire des déclarations d'aide que certains considèrent surévaluées⁴⁴. Renoncer à déclarer des dépenses controversées, ou interpréter de manière restrictive les règles de notification de l'APD, entraînerait une diminution de l'effort d'aide affiché par les pays donateurs. Ainsi, l'opportunité de déclarer certaines dépenses peut être davantage fondée sur l'aspiration à remplir les objectifs que sur la véritable contribution de ces dépenses au développement. Cette réflexion rejoint Gabas et Riber (2013 : 37) lorsqu'ils affirment que l'objectif de 0,7% « amène bon nombre de donateurs à interpréter largement certaines dépenses et, de ce fait, à gonfler, parfois artificiellement, les ressources mises à disposition des États bénéficiaires de l'aide ». Cela reste possible car, dans le cadre de l'actuelle définition de l'APD, la marge d'appréciation laissée aux pays donateurs – pour juger des dépenses qui contribuent ou non au développement – est relativement importante.

⁴⁴ Peyronnet et Cambon (2012 : 88) affirment que « la pression exercée afin que les États remplissent leur engagement en termes de pourcentage d'aide publique au développement dans le revenu national, avec les 0,7 %, conduit, sur le long terme, les gouvernements à maximiser des dépenses qui entrent dans l'agrégat, au détriment d'autres types d'interventions qui peuvent s'avérer tout aussi utiles sinon plus ».

CHAPITRE II.

**Le volume de l'aide publique au développement :
évolution et mise en perspective par rapport aux autres
sources**

II.1. Introduction

Le chapitre précédent nous a permis d'explorer quelles sont les ressources dont disposent les pays donateurs pour atteindre les objectifs d'aide chiffrés. Nous nous intéresserons, dans ce chapitre, au volume que ces ressources représentent. Nous poursuivons ainsi l'examen du premier élément constitutif de la définition des objectifs, à savoir, l'APD en tant que leur indicateur de référence.

Le volume de l'APD constitue l'une des dimensions fondamentales de la coopération pour le développement. C'est certainement sur cet aspect que l'on insiste le plus depuis les origines de l'aide. Les évolutions dans le volume d'aide sont suivies année après année par les institutions officielles (CAD et Nations unies), les ONG et d'autres acteurs de la société civile, lesquels analysent scrupuleusement leur moindre variation. Ainsi, le volume de l'APD est traditionnellement le principal aspect sur lequel la générosité des pays riches à l'égard des pays en développement est jugée.

Toutefois, l'APD ne mesure qu'un ensemble relativement étroit d'activités visant à encourager le développement. Autrement dit, la coopération pour le développement revêt des multiples modalités dont l'APD ne représente que l'une d'entre elles. En parallèle aux flux d'APD, d'autres sources de financement vers les pays en développement continuent à s'accroître et à se répandre. Cela signifie que lorsque l'on vise des objectifs chiffrés pour l'APD, l'accent est mis uniquement sur une partie des ressources disponibles pour promouvoir le développement : les apports publics des membres du CAD assortis de conditions libérales. Puisque les objectifs qui nous occupent se réfèrent au volume de l'APD, il importe de comprendre ce que ce volume représente réellement.

Le présent chapitre est dédié à mettre en perspective les apports d'APD, eu égard aux autres sources de financement du développement. Cette mise en perspective est d'autant plus nécessaire que le contexte international a connu des profondes mutations qui ont eu pour effet d'accroître sensiblement les ressources qui, en dehors de l'APD, sont mises au service du développement.

Dans ce contexte, les limites qui concernent la définition statistique de l'APD se présentent avec davantage d'acuité. Les contours statistiques de l'APD paraissent effectivement de plus en plus réducteurs eu égard l'ampleur des autres ressources destinées aux pays en développement.

Néanmoins, au-delà du concept statistique lui-même, il s'agit, dans ce chapitre, de montrer le poids de l'APD par rapport à ces ressources qui restent, pour leur part, en dehors du cadre officiel fixé pour l'atteinte des objectifs d'aide.

Pour accomplir cette tâche, nous nous appuyerons sur la littérature qui a tenté de quantifier ces ressources ainsi que sur les recherches dédiées à explorer les possibilités et les défis éventuels liés à leur montée en puissance. Nos sources sont complétées par les publications officielles des institutions internationales qui, comme ECOSOC (2008) ou CNUCED (2010b), ont consacré des rapports et des études spécifiques à l'examen de ce sujet.

Dans un premier temps, nous resterons dans le champ de l'APD afin de présenter sa progression lors des cinquante dernières années et de dresser ses perspectives d'évolution, contrées par la crise financière internationale. Dans un deuxième temps, nous explorerons l'évolution des ressources qui, au-delà de l'APD sont dédiés au financement du développement, tout en mettant en perspective le volume de l'APD par rapport à ces ressources. Nous prêterons une attention particulière à la quantification des ressources issues de la solidarité privée et à l'aide des pays non membres du CAD. Parmi ces derniers, nous mettrons en évidence la montée en puissance de la coopération Sud-Sud et les changements que celle-ci introduit dans le paysage de l'aide internationale. La dernière section situe les objectifs chiffrés d'APD dans le nouveau contexte de la coopération pour le développement.

II.2. Aperçu des grandes tendances dans le volume de l'APD

Typiquement, le volume de l'APD est présenté de deux manières différentes : en termes absolus ou en pourcentage du RNB des pays donateurs¹. Dans les deux cas, c'est l'APD nette qui est prise en compte (déduction faite de tous les remboursements du principal des prêts). Le volume de l'APD est généralement exprimé en dollars des États-Unis. Il peut être présenté à prix (et taux de change) courants ou constants par rapport à une année de référence précise qui est, communément, l'avant dernière année pour laquelle on dispose des chiffres vérifiés².

II.2.1. L'évolution de l'APD sur cinquante ans

Depuis la création du CAD, en 1960, le volume de l'APD nette a progressé à un rythme plus ou moins régulier jusqu'à la fin de la guerre froide. Il est passé, en prix courants, de 5 milliards de dollars en 1960 à un niveau record de 62 milliards en 1992. Après avoir atteint ce pic, l'APD s'est fortement contractée jusqu'en 1997, année à partir de laquelle elle est repartie progressivement à la hausse pour atteindre, en 2005, un nouveau record de 108 milliards de dollars. Ce record fut lié à des opérations exceptionnelles d'annulation de la dette dont les effets positifs sur le volume de l'APD s'estompent à partir de 2006. Lors des années suivantes, l'APD renoue progressivement avec la croissance pour atteindre, en 2010, un nouveau record à la hauteur de 128 milliards de dollars³.

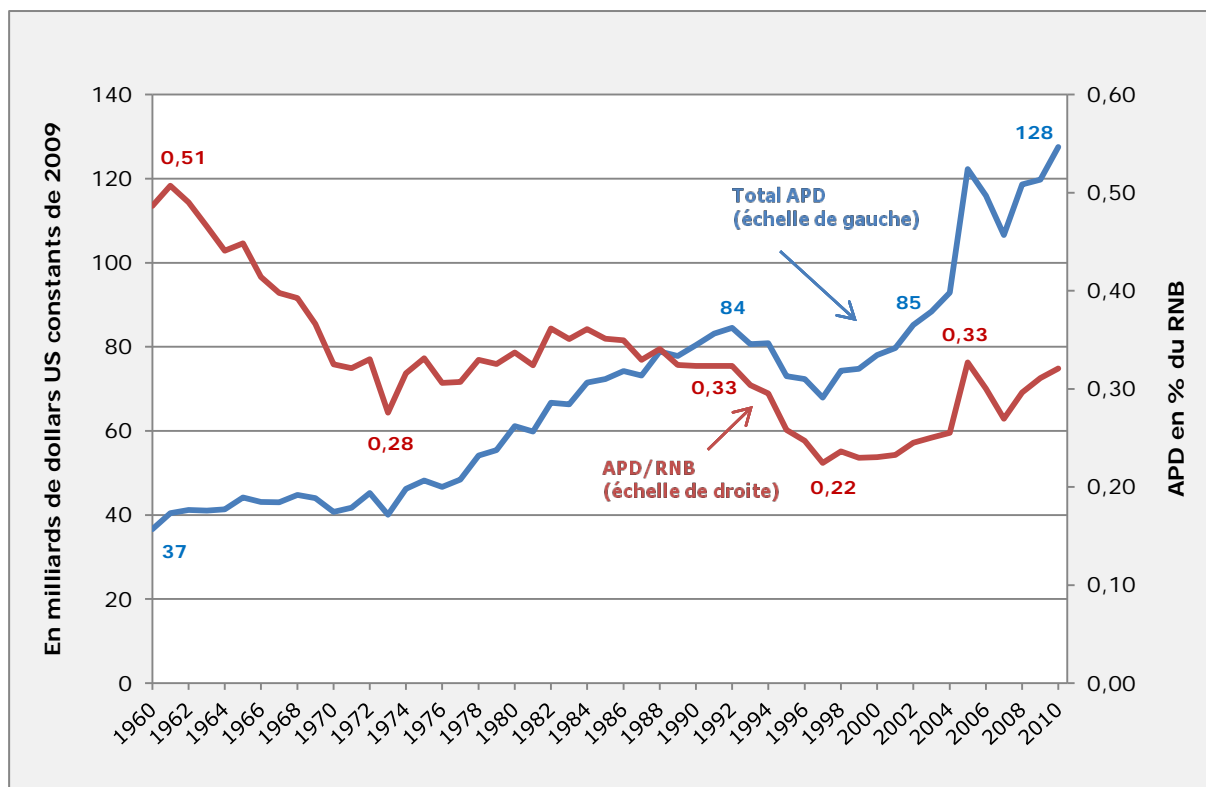
¹ Il existe d'autres manières de présenter l'APD. Par exemple, elle peut être mesurée par rapport au PIB du pays bénéficiaire, ce qui indique le poids relatif de l'APD par rapport à l'ensemble de l'économie du pays. Elle peut être également présentée par rapport au nombre d'habitants, dans le pays bénéficiaire comme dans le pays donneur. Nous nous concentrerons ici sur les deux manières les plus courantes de présenter l'APD lesquelles, de surcroît, s'appliquent directement au suivi des objectifs chiffrés d'aide. Ceux-ci sont en effet formulés soit en termes de volume absolu, soit en pourcentage du RNB des pays donateurs.

² Lorsque le volume est présenté à prix et taux de change constants, un ajustement a été opéré pour tenir compte à la fois de l'inflation de la monnaie du donneur entre l'année considérée et l'année de référence et des variations du taux de change entre cette monnaie et le dollar des États-Unis au cours de la même période (OCDE 2010d : 297). On dit des montants ainsi calculés qu'ils sont exprimés en prix constants ou en termes réels.

³ Les données de ce paragraphe proviennent des Statistiques de l'aide en ligne, consultables à l'adresse : <http://stats.oecd.org/> (Consultée en mars 2013).

Le graphique 2 ci-dessous montre cette évolution en prix constants (de 2009), ce qui donne une idée plus réaliste de l'évolution dans le temps du volume des apports pour des longues périodes.

Graphique 2 : Évolution de l'aide publique au développement nette sur 50 ans 1960-2010



Source : *Rapport coopération pour le développement 2011* (OCDE 2012a : 238)

En termes réels (prix constants de 2009), le volume de l'APD est passé de 37 milliards de dollars en 1960 à 128 milliards en 2010, soit il a été multiplié par un peu plus de trois en cinquante ans. Si le volume de l'APD a effectivement augmenté depuis ses débuts, cette augmentation a connu des périodes de stagnation importantes. En 2002, le volume de l'aide (85 milliards de dollars) n'était guère plus élevé que celui de 1992 (84 milliards de dollars). C'est à partir de 2002, et jusqu'en 2010, que le volume de l'aide augmenta de manière considérable. Nous avons décrit dans l'introduction générale comment les OMD, adoptés en 2000, avaient théoriquement accordé un rôle central à l'aide au développement, en lui attribuant une large responsabilité en ce qui concerne leur financement. Néanmoins, de manière empirique, l'augmentation de l'aide observée lors de la dernière décennie ne peut pas être attribuée à l'adoption des OMD avec une totale certitude. Comme le souligne Manning

(2010) il est impossible d'isoler l'impact des OMD des autres facteurs qui auraient conduit à des changements dans le volume de l'aide. Toutefois, après une période de contraction importante pendant les années 1990, les années qui suivent la Déclaration du Millénaire ont vu effectivement ressurgir la croissance de l'APD.

Lorsque l'APD est mesurée en pourcentage du RNB des pays donateurs le bilan est très différent. Comme le montre le graphique ci-dessus, le taux d'effort atteint en 1961 son niveau le plus élevé, soit 0,51 % du RNB des pays donateurs. À partir de cette année, le ratio APD/RNB commence à baisser progressivement pour se situer à 0,28 % en 1973. Ensuite, il commence à remonter légèrement sans atteindre les niveaux observés dans les années 1960. Lors de la décennie 1980, il se maintient à peu près stable mais il redescend à nouveau dans la décennie 1990. Il chute de 0,33 % en 1992 à 0,22 % en 1997, le niveau le plus bas de son histoire. Il faut attendre l'année 2005 pour que ce ratio soit porté à 0,33 % et rattrape ainsi le niveau qu'il avait déjà atteint en 1992. Malgré ce pic de 2005, le ratio redescendra encore lors des années suivantes pour finir la décennie 2000 avec une valeur de 0,32 %, à peu près la même valeur qu'il avait atteinte au début des années 1990 et bien en dessous du niveau enregistré dans les premières années d'existence du CAD.

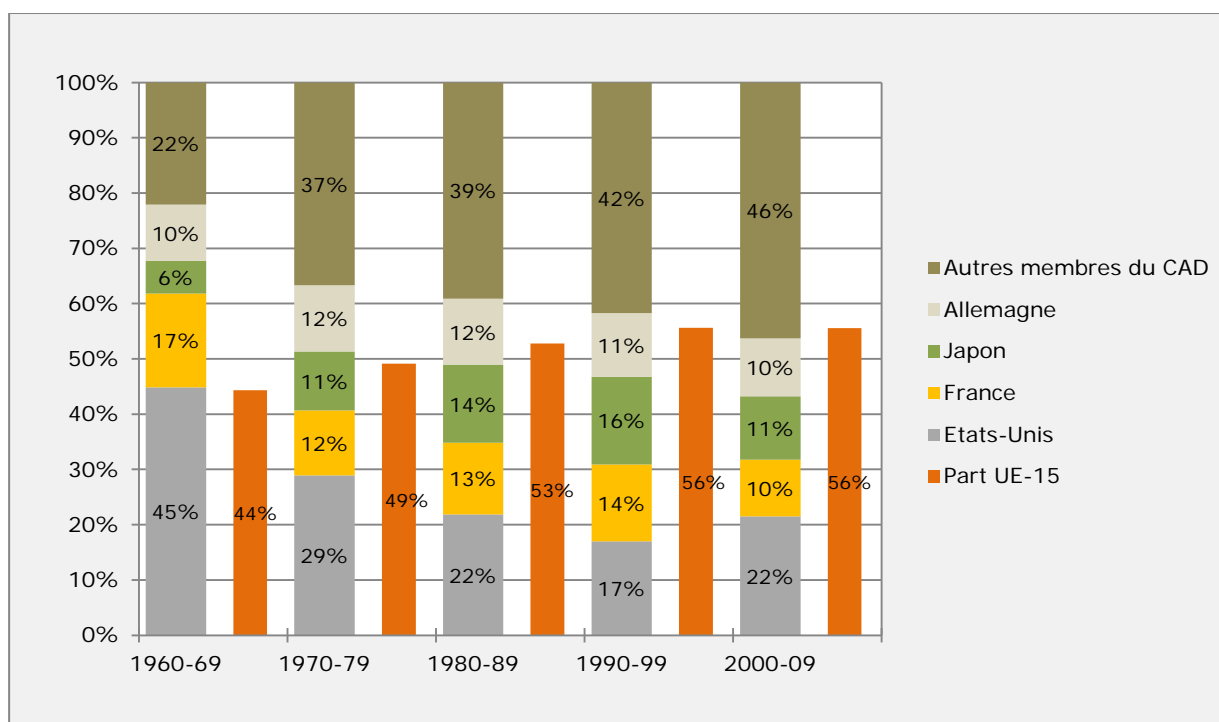
Malgré l'augmentation incontestable du volume total de l'APD, lorsque celle-ci est mesurée en pourcentage du RNB des pays donateurs, son évolution est plus mitigée. En effet, le rythme d'augmentation de l'APD n'a pas suivi celui des revenus nationaux des pays du CAD. Ceux-ci ont connu une croissance soutenue et régulière pendant les cinquante dernières années, uniquement interrompue en 2009 suite à la crise financière internationale de 2008. Le RNB de l'ensemble des pays donateurs est passé (en prix constants de 2010) de 7 534 milliards de dollars en 1960 à 40 141 en 2010. Lors de cette période, le RNB a donc été multiplié par plus de cinq, alors que l'APD n'a fait que tripler⁴.

⁴ Source : nos propres calculs à partir des données extraites des statistiques de l'aide en ligne. Consultables à l'adresse : <http://stats.oecd.org/> (Consultée en mars 2013).

II.2.2. Les principaux pays donateurs

Le graphique 3 ci-dessous montre la part des principaux pays donateurs dans l'APD mondiale.

Graphique 3 : Part dans l'APD des principaux pays donateurs 1960-2010



Source : Nos propres calculs sur la base des données du *Rapport coopération pour le développement 2011* (OCDE 2012a : 243)

Depuis les débuts de l'aide, les États-Unis est le premier pays donneur en termes de volume absolu. Ils ont gardé la première position jusqu'à nos jours, bien que sa part dans l'APD totale soit passée de presque 45 % du total de l'aide dans la décennie 1960 à seulement 21,5 % dans la dernière décennie. La France, le Japon et l'Allemagne suivent les États-Unis, avec une part dans l'APD relativement importante. Les moyennes décennales de chacun d'entre eux représentent autour de 10 % à 15 % du total. Viennent ensuite le Royaume-Uni et d'autres pays donateurs qui ont progressivement monté en puissance, comme les Pays-Bas, le Canada et les pays nordiques. De fait, la part des quatre principaux donateurs dans l'APD mondiale (États-Unis, France, Allemagne et Japon) n'a cessé de diminuer. Si les ressources octroyées par ces pays représentaient presque 78 % du total de l'aide lors de la décennie 1960, elles ne constituent plus que 54 % du total entre 2000 et 2009. Cette diminution est significative et

traduit la montée en puissance de l'aide des autres membres du CAD. Toutefois, le volume de l'APD reste assez concentré, avec seulement quatre pays qui fournissent plus de la moitié de l'APD mondiale.

En outre, si l'on considère ensemble les quinze pays de l'Union européenne qui sont membres du CAD⁵, ce groupe devient le premier pourvoyeur d'aide mondiale à partir de la décennie 1970, en dépassant de loin l'aide fournie par les États-Unis. Comme le montre le graphique 3, lors des décennies suivantes, la part des donateurs de l'UE dans l'APD totale n'a cessé de s'accroître pour représenter presque 56 % du total de l'APD entre 2000 et 2009⁶.

Si, au lieu de regarder la contribution au volume global de l'APD, on s'intéressait au taux d'effort (ratio APD/RNB) des différents pays donateurs, la situation apparaîtrait sous un jour très différent. Néanmoins, nous ne rentrerons pas ici dans le détail de cette évolution. Elle sera traitée dans le chapitre suivant, où nous mettrons en relation l'effort d'aide et l'atteinte des objectifs chiffrés.

II.2.3. La crise internationale et les perspectives d'avenir

La crise économique et financière internationale déclenchée en 2008 aux États-Unis n'est pas sans conséquence pour le volume de l'APD. Si cette crise a une portée mondiale, elle touche plus profondément les pays occidentaux, pourvoyeurs traditionnels de l'APD. Celle-ci a continué à augmenter en 2009 et en 2010, année où les apports nets d'APD ont totalisé 128 milliards de dollars, soit 6 % de plus qu'en 2009. Le montant d'APD atteint en 2010 fut le plus élevé jamais enregistré, dépassant même celui de 2005 qui avait été déterminé par des opérations exceptionnelles de remise de dette.

⁵ Ces pays sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède. Ils sont souvent connus sous la dénomination « UE-15 ». Il s'agit des quinze plus anciens membres de l'UE qui sont, à la fois, membres européens du CAD.

⁶ Les données présentées dans ce paragraphe sont exprimées en moyennes décennales. Elles sont basées sur nos propres calculs à partir des données du Rapport coopération pour le développement 2011. Tableau B2 : Aide publique au développement par pays donneur du CAD 1960-2009 (OCDE 2012a : 243).

Néanmoins, la crise économique se prolongeant ses effets deviennent de plus en plus pesants sur les économies de certains pays donateurs. Cela se reflète dans les derniers chiffres d'APD connus à ce jour, ainsi que sur ses perspectives d'évolution. En 2011, l'APD nette a chuté (en termes réels) pour la première fois depuis 1997, renversant ainsi la tendance à la hausse expérimentée tout au long de la décennie 2000. Elle est passée (aux prix et taux de change de 2010) de 128 milliards de dollars en 2010 à 125 milliards en 2011, soit une diminution de 2,7 % en termes réels (OCDE 2012d).

Ce revirement reflète certainement les contraintes fiscales qui affectent les budgets d'une grande partie des pays donateurs. Il confirme les craintes annoncées par le CAD dans les rapports de coopération pour le développement qui ont succédé le déclenchement de la crise. Concrètement, le rapport de 2009 (OCDE 2009b), craignait que la crise financière ne se transforme aussi en une crise de l'aide au développement.

La hausse du chômage, la perte de pouvoir d'achat et l'austérité budgétaire nécessaire à l'assainissement des finances publiques constituent autant de sujets qui, en cette période de crise, retiennent l'attention des gouvernements et contribuables des pays donateurs. La pauvreté et la baisse du pouvoir d'achat deviennent des préoccupations davantage visibles et pesantes au sein même de ces pays. Dans un tel contexte, la coopération pour le développement risque de devenir un domaine d'action considéré comme moins pressant, voire « *de finir par en être rejeté comme un luxe qu'on ne peut plus se permettre en ces temps de rigueur* » (OCDE 2009b : 25).

Même dans le cas où certains pays donateurs décideraient de préserver leurs budgets d'aide, ils seront très vraisemblablement soumis à une pression accrue pour rendre compte de l'utilisation de ces fonds. En effet, les choix qui concernent l'utilisation de l'argent public doivent être d'autant plus justifiés dans une période de crise. Comme l'affirmait le *Rapport coopération pour le développement de 2010* (OCDE 2010d : 38) « *les contribuables des pays donateurs veulent de plus en plus savoir à quoi sert leur argent et avec quelle efficacité il est géré (...). Dans ce contexte, il est essentiel de veiller à ce que la coopération pour le développement donne de bons résultats, de recenser ces derniers et de les faire largement connaître* ».

Ainsi, l'aide est soumise à une pression croissante afin de convaincre les contribuables des pays donateurs du bien-fondé de son action⁷.

De manière générale, si la crise persiste, on peut s'attendre à une baisse substantielle du volume de l'APD dans les années à venir. L'histoire rappelle qu'à la suite de chaque crise financière, les pays donateurs ont diminué leurs budgets d'aide pendant plusieurs années (une douzaine d'années en moyenne)⁸. Aussi, le dernier *Rapport de coopération pour le développement* (OCDE 2012d) reconnaît-il que le creusement des déficits publics de certains pays du CAD ne présage rien de bon. Dans ce contexte, les risques de diminution des budgets consacrés à l'APD s'avèrent fort probables.

Conscients de la gravité de cette situation, les pays donateurs membres du CAD se sont entendus sur un *Plan d'action international pour faire face aux effets de la crise* (OCDE 2009d). Entériné en mai 2009, ce plan d'action s'accorde, entre autres, sur l'importance d'assurer la complémentarité entre les apports d'APD et les autres apports à l'appui du développement. Selon les termes du plan d'action : « *pour contrer la crise, il faut utiliser tous les instruments disponibles, et pas seulement l'APD* » (OCDE 2009d : paragraphe 6). On reconnaît notamment l'importance de l'aide dispensée par des pays donateurs qui ne sont pas membres du CAD, mais aussi la contribution du secteur privé et des ressources à caractère philanthropique et volontaire.

En temps de crise et face à la vraisemblable diminution du volume de l'APD dans les années à venir, les autres sources de financement du développement deviennent primordiales. Nous explorerons dans la section qui suit quelles sont ces ressources, quelle a été leur évolution et ce que leur volume représente par rapport à l'APD.

⁷ Le cas du Royaume-Uni illustre bien ce propos. Malgré la crise, le Royaume-Uni se déclare résolu à atteindre les objectifs chiffrés d'APD auxquels il a souscrit, à savoir, augmenter son APD jusqu'à 0,7 % de son RNB pour 2013. Toutefois, la réaffirmation de cet engagement est allé de pair avec la volonté de soumettre son APD à des examens minutieux, afin d'améliorer la transparence vis-à-vis des contribuables britanniques. Ainsi, en 2011, le Royaume-Uni fonde la Commission indépendante pour l'impact de l'aide (*Independent Commission for Aid Impact*, ICAI), dans l'optique d'assurer un meilleur rapport cout-efficacité de son aide et d'en rendre compte aux contribuables. Les d'informations concernant cette commission sont disponibles sur son site web : <http://icai.independent.gov.uk/> (Consulté en janvier 2013).

⁸ Plusieurs études récentes qui ont été dédiées à analyser l'impact des crises financières sur l'aide internationale : Dang *et al.* 2009 ; Mold *et al.* 2010.

II.3. L'augmentation des sources autres que l'APD

Il existe de nombreux travaux qui s'intéressent aux sources qui, au-delà de l'aide, seraient à même de financer le développement. La dernière décennie a été particulièrement riche en recherches qui ont tenté de quantifier et d'explorer les possibilités éventuelles offertes par la montée en puissance de ces ressources⁹. Le CAD a décidé de porter une attention croissante à ce sujet et on constate un suivi de plus en plus poussé dans ses rapports sur la coopération pour le développement.

En dépit d'une abondante littérature sur le sujet, il n'existe pas de typologie réellement claire et unanimement acceptée pour qualifier les différentes sources de financement du développement. Les rapports, articles et ouvrages consultés suivent des classifications diverses et variées. Pour autant, ils ne fournissent que de rares explications sur les motivations qui amènent à inclure (ou à ne pas inclure) telle ou telle autre catégorie de ressources en tant que possible source de financement du développement. Cela pourrait être en partie expliqué par le fait que la contribution effective de ces ressources au développement constitue un sujet d'étude relativement récent. Ainsi, contrairement à l'APD dont les effets sur le développement ont fait l'objet de nombreuses recherches, l'impact des autres ressources sur le développement reste encore largement à explorer.

Il s'avère donc complexe de dresser une liste de ces sources sans qu'elle soit sujette à controverse. Par exemple, les sources à même de financer le développement citées par l'OCDE dans un rapport publié en 2011 (OCDE 2011a : 39) incluent le commerce, les investissements directs étrangers (IDE), les envois de fonds des migrants et les réserves en devises. Toutefois, le CAD, dans son *Rapport coopération pour le développement de 2006* (OCDE 2007b : 18-23) s'appuyait sur une typologie différente qui, excluant les IDE et les réserves en

⁹ Le site web du Forum pour la coopération en matière de développement (FCD) des Nations unies rend bien compte des évolutions à ce sujet. Le FCD fut créé en réponse aux profonds changements intervenus dans le paysage de la coopération au développement et compte tenu du nombre grandissant d'acteurs dans ce domaine. Il fut tenu pour la première fois en 2008 et, dès lors, il s'organise sur une base biennale. Son mandat est d'analyser les tendances de la coopération internationale pour le développement et de favoriser l'amélioration de la cohérence des activités de développement des différents partenaires. Pour plus de détails, voir le site du FCD à l'adresse : <http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/develop.shtml> (Consultée en mars 2013).

devises, se penchait sur les envois de fonds des migrants et les apports à caractère commercial, mais aussi sur les instruments novateurs de financement du développement, l'aide des pays non membres du CAD et les ressources en provenance des fondations et des ONG.

De leur côté, les Nations unies, dans leur dernier rapport de suivi du Partenariat mondial pour le développement (Nations unies 2012 : 26-28) optent pour une vision plus restrictive de ces ressources. Elles considèrent que, en dehors de l'APD, ce sont les sources innovantes de financement du développement, l'aide des pays en dehors du CAD et la philanthropie privée qui constituent les autres sources principales de financement du développement. D'autres mettent l'accent sur l'importance de la mobilisation des ressources nationales des pays en développement, *i.e.* l'épargne et les impôts (Vararat *et al.* 2011). En somme, les possibilités sont nombreuses. Néanmoins, cette thèse n'a pas pour objet de prendre partie dans le débat concernant la contribution au développement des différents types de ressources. Notre objectif dans cette section est de les mettre en perspective par rapport au volume de l'APD.

Compte tenu de cet objectif, nous distinguerons deux types de flux. D'une part, nous nous pencherons sur les principales ressources qui, étant en provenance des pays membres du CAD, ne font pas partie de l'APD. Puisque ces données tiennent uniquement compte des flux en provenance des 23 pays membres du CAD vers les pays en développement (inclus dans la liste des bénéficiaires d'APD), elles permettent des comparaisons utiles avec les montants d'APD, eux aussi en provenance de ces 23 pays. D'autre part, nous examinerons l'évolution des ressources que les pays non membres du CAD dédient à la coopération avec les pays du Sud. Dans les deux cas, nous insisterons sur les ressources qui ont pour but explicite de promouvoir le développement, c'est-à-dire, la solidarité privée en provenance des pays du CAD et l'aide (publique) en provenance des pays non membres du CAD.

II.3.1. Les ressources des membres du CAD vers les pays en développement

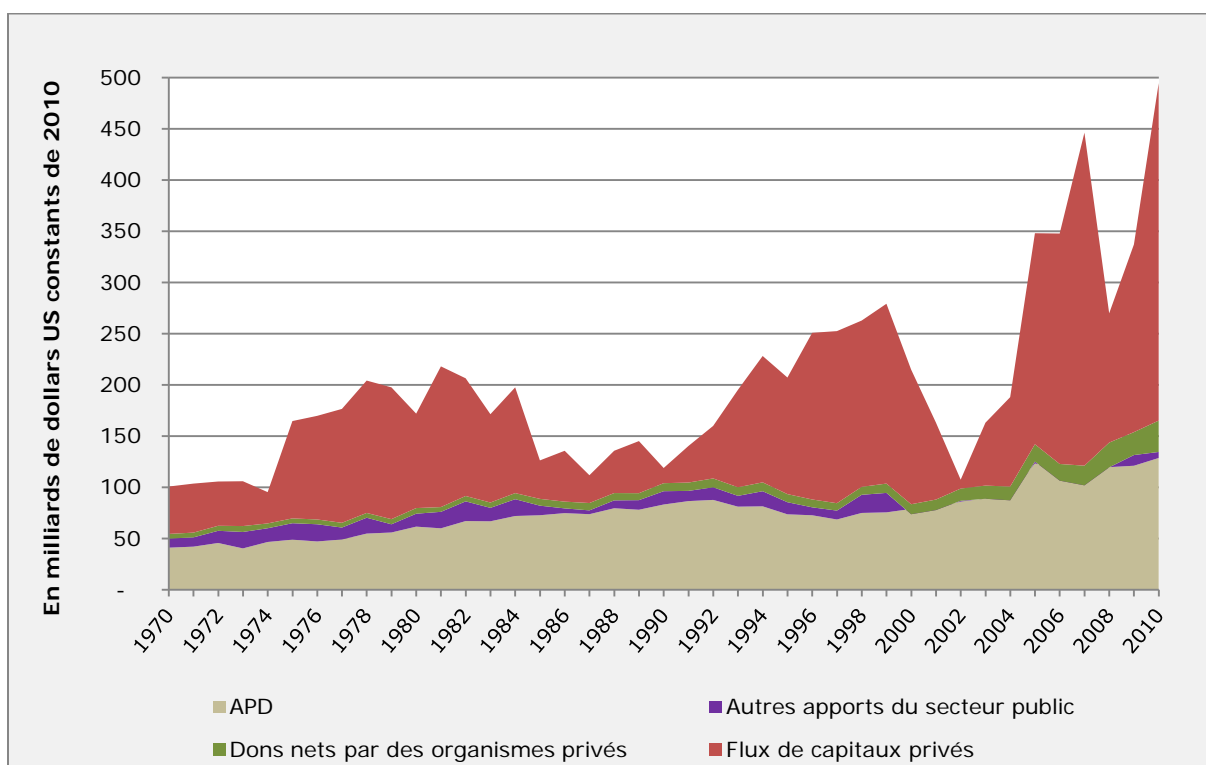
Afin de faciliter la mise en perspective de l'aide par rapport aux autres types de flux, publics et privés, les membres du CAD sont tenus de notifier l'ensemble de leurs apports de ressources aux pays en développement.

La collecte de données effectuée dans le cadre du CAD ne se limite donc pas aux flux d'APD, mais aussi aux autres flux qui, bien que ne correspondant pas à la définition de l'APD, ont comme destination les pays en développement. Ces flux incluent les « autres apports du secteur public », tel que définis dans le chapitre précédent¹⁰. Ils incluent également les « apports du secteur privé (ASP) définis comme les « *apports aux conditions du marché financés par le secteur privé (c'est-à-dire variation des actifs privés à long terme détenus par les résidents du pays auteur de la notification) et dons privés (c'est-à-dire dons d'organisations non gouvernementales, nets des subventions reçues du secteur public)* » (OCDE 2010d : 292).

Au-delà de l'APD, les statistiques du CAD permettent donc d'obtenir une vision assez complète des principales ressources allouées par ses membres aux pays en développement. Le graphique 4 ci-dessous montre l'évolution de ces ressources entre 1970 et 2010. Afin d'assurer une meilleure lisibilité, les apports du secteur privé ont été ventilés en deux catégories différentes : les flux de capitaux privés et les dons privés ou contributions issues de la philanthropie émanant des pays du CAD.

¹⁰ Point I.5.2. qui traite sur l'élément de libéralité des prêts dans l'APD et son taux d'actualisation.

Graphique 4 : Apports nets totaux des membres du CAD vers les pays en développement 1970-2010



Source : *Rapport coopération pour le développement 2012* (OCDE 2012d : 266)

Les autres apports du secteur public sont constitués essentiellement par les apports qui ne remplissent pas les conditions financières exigées pour être inclus dans l'APD (ou par les apports dont l'objectif principal n'est pas de promouvoir le développement). Ces apports ont connu une évolution irrégulière, avec des variations oscillant entre 0,8 milliards de dollars en 2002 (son niveau le plus bas¹¹) et 19 milliards en 1982, son niveau le plus haut lors de la période considérée. Néanmoins, leur volume demeure toujours bien en-dessous du volume de l'APD.

Comme le montre le graphique 4, l'APD constitue une ressource essentielle émanant des pays du CAD vers les pays en développement, seulement dépassée, selon les années, par les flux de capitaux privés. Ci-après, nous explorerons davantage l'évolution de ces derniers, ainsi que la montée en puissance des flux de la solidarité privée qui a été, à partir de la dernière décennie, particulièrement remarquable.

¹¹ Exception faite des apports nets d'AASP qui ont été négatifs en 2000-2001, 2003-2004 et 2006-2008.

II.3.1.1. Les flux de capitaux privés

Il existe bon nombre de publications périodiques¹² qui estiment le montant de capitaux privées adressés aux pays en développement. Ces estimations varient en fonction de la source et de la méthodologie employée. Afin d'effectuer une comparaison pertinente avec l'APD, nous avons choisi de montrer les données qui émanent des statistiques de l'aide et qui, par conséquent, comprennent seulement les capitaux privés en provenance des pays membres du CAD et qui s'adressent aux pays en développement (inclus dans la liste du CAD). Selon la méthodologie employée par les statistiques de l'aide, la rubrique « apports nets du secteur privé » comprend les investissements directs, les investissements de portefeuille et les crédits à l'exportation (nets)¹³.

Comme le montre le graphique 4, les capitaux privés à destination des pays en développement connaissent de très fortes fluctuations. Leur volume s'avère effectivement bien plus instable que celui de l'APD. De manière générale, les capitaux privés dépassent aisément le volume de l'APD, sauf dans les périodes où ils connaissent des baisses significatives (entre 1985 et 1992 ; entre 2001 et 2004). Lors de la période globale, ils ont atteint quatre pics importants, où ils ont largement dépassé le volume de l'APD : en 1981 (137 milliards de dollars par rapport à 60 milliards d'APD), en 1999 (176 milliards de dollars par rapport à 75 milliards d'APD), en 2007 (325 milliards de dollars par rapport à 107 milliards d'APD) et en 2010 (329 milliards de dollars par rapport à 128 milliards d'APD). Néanmoins, ils ont fortement chuté à plusieurs reprises et notamment en 2002, suite au repli mondial des IDE et notamment ceux à destination des pays en développement, et en 2008, frappés par la crise financière internationale.

Bien que de façon nuancée¹⁴, il est aujourd'hui généralement reconnu que les capitaux privés apportent un large soutien aux impératifs de développement. Ils jouent un rôle primordial

¹² Si l'on se place sur un plan mondial, les plus significatives sont le *World Investment Report* de la CNUCED, *International Financial Statistics* du Fonds monétaire international (FMI) ou bien le *Global Development Finance* de la Banque mondiale.

¹³ Source : statistiques de l'aide : <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&DataSetCode=TABLE1> (Consulté en juillet 2013).

¹⁴ Voir, par exemple, CNUCED (2005). Cette publication discute le rôle des investissements directs étrangers en matière de croissance économique et d'impacts distributifs. Il se pose aussi la question de l'adéquation de ce mode de financement du développement avec des objectifs de réduction de la pauvreté fixés dans les politiques nationales des pays récipiendaires.

pour assurer la croissance et la création d'emplois dans les pays en développement (Ratha *et al.* 2008). Certains détracteurs de l'aide argumentent d'ailleurs que pour financer le développement, on devrait avoir uniquement recours à des capitaux privés car, contrairement à l'aide publique, ces flux ne seraient pas source de conflits ou de corruption (Moyo 2009). Plus généralement, comme le souligne la doctrine libérale, le fait que les capitaux privés soient investis selon une logique marchande assurerait une meilleure efficacité de l'argent déboursé. Aussi, Hugon (2005) met en exergue le rôle des IDE en tant que vecteur des informations, des savoir-faire, des compétences et de la technologie. Cet auteur souligne toutefois que les bénéfices découlant des IDE s'avèrent inégaux, selon qu'il s'agisse des pays émergents (qui seraient capables d'en bénéficier pour leur propre développement) ou des pays les moins avancés (pris dans des trappes à pauvreté¹⁵).

Les flux des capitaux privés font l'objet d'un suivi régulier de la part des institutions internationales (Banque mondiale, CNUCED, Fonds monétaire international, etc.). Ils font également l'objet des nombreuses recherches dont le but est souvent d'attirer l'attention vers leur prépondérance et l'importance qui doit leur être accordée pour la promotion du développement.

Leur rôle à l'égard du développement des pays du Sud a été souligné à de nombreuses reprises dans le cadre des sommets internationaux sur le financement du développement. Ainsi, la déclaration issue de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement (Nations unies 2002a) dédie tout un chapitre aux IDE et autres flux privés. Elle prône une mobilisation de ces ressources au service du développement, en complément des flux d'APD. La même ambition est réitérée lors de la Conférence de Doha autour du même sujet. Lors de cette conférence, les leaders mondiaux reconnaissent que les flux de capitaux internationaux privés apportent un complément essentiel aux efforts pour le développement que représente l'APD (Nations unies 2008c).

Le caractère complémentaire entre l'APD et les flux privés est également traité dans le cadre de certains travaux académiques. L'idée sous-jacente est que l'APD devrait favoriser davantage les pays qui ne sont pas en mesure d'attirer les IDE. Chauvet et Mesplé-Somps (2007) testent cette hypothèse sur le continent africain pour conclure que l'aide semblerait moins destinée

¹⁵ Nous traiterons le concept de « trappe à pauvreté » dans le chapitre IV, point IV.4.1.2.

aux pays recevant des montants élevés d'IDE. Cela confirmerait le caractère complémentaire de l'APD et des IDE, selon lequel l'APD tenterait de compenser le faible accès de certains pays aux capitaux étrangers. Severino et Ray (2010 : 8) cautionnent cette idée. Ils affirment que les capitaux privés ne peuvent ni ne doivent avoir pour ambition de remplacer les canaux et ressources historiques de l'aide au développement car « *nombre des problèmes de développement traditionnels continueront à exiger des solutions de développement traditionnelles* ». Selon eux, l'aide publique pencherait davantage vers un rôle de catalyseur des sources privées à des fins de développement. Ainsi, elle servirait à encourager la participation des acteurs privés, auparavant peu habitués à investir dans des économies en développement par manque d'information ou par aversion au risque (spécialement en Afrique subsaharienne ou dans des pays sortant d'un conflit).

II.3.1.2. Les flux de la solidarité privée

Comme le montre le graphique 4 ci-dessus, les dons nets (des subventions reçues du secteur public) des organisations philanthropiques des pays du CAD sont en croissance continue depuis 1970. Ils représentaient 4,6 milliards de dollars en 1970 ; 5,5 milliards de dollars en 1980 ; 7,8 milliards de dollars en 1990 et 9,7 milliards de dollars en 2000. C'est certainement lors de la dernière décennie que ces flux ont connu leur croissance la plus spectaculaire. Ils sont passés de 9,7 à 30,6 milliards de dollars entre 2000 et 2010¹⁶, triplant ainsi leur volume. Il faut souligner que, depuis 1970, l'augmentation des flux provenant de la philanthropie privée a été beaucoup plus significative que celle des flux de l'APD. Si les premiers ont été multipliés par sept entre 1970 et 2010, l'APD n'a été multipliée que par trois. Néanmoins, malgré la croissance plus rapide des dons privés, leur volume demeure limité au regard de celui de l'APD.

Cela étant dit, depuis la fin des années 1990, on assiste à une véritable montée en puissance des ONG et fondations privées qui comptent pour une part croissante des transferts Nord-Sud. À titre d'exemple, depuis sa création en 1994, la Fondation Bill et Melinda Gates a versé

¹⁶ Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent (section I.2.2 sur l'exclusion de la solidarité privée de l'APD), la récolte de données sur la philanthropie dans les pays du CAD s'est intensifiée depuis le début des années 2000. La forte augmentation du volume des dons privés affichée lors de la dernière décennie pourrait être en partie associée à une meilleure couverture de ces flux dans les statistiques d'aide.

pas moins de 24 milliards de dollars au bénéfice de la santé dans les pays en développement (Smith 2011¹⁷). Cette contribution a permis à cette fondation de se positionner comme l'un des acteurs clés en matière de politique de santé internationale et d'acquérir une influence considérable sur les organismes d'aide bilatérale et multilatérale (notamment le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme). Pour sa part, la Fondation Clinton a mobilisé en 2009 autant de fonds que l'APD française pour la même année, annulation de dettes comprises (Deschamps 2010). De leur côté, les ONG internationales de grande envergure, comme Oxfam, Care ou Save the Children, gèrent des budgets annuels de l'ordre de 700 à 800 millions de dollars (Severino et Ray 2010). Enfin, les entreprises privées s'engagent de manière croissante dans de nombreuses actions caritatives et mettent en place de vraies politiques de responsabilité sociale et environnementale (Severino et Ray 2010).

Depuis 2006, le *think tank* américain Hudson Institute publie annuellement *The Index of Global Philanthropy and Remittances* (Hudson Institute 2007-2012). Ce rapport évalue les contributions au développement de l'ensemble des acteurs privés des pays de l'OCDE. Les estimations du Hudson Institute diffèrent de celles présentées dans les statistiques du CAD dont elles complètent les données en utilisant d'autres sources (notamment la Banque mondiale) et en faisant leurs propres estimations. Les estimations du Hudson Institute prêtent une attention particulière à la philanthropie privée, mais elles incluent également une autre source de financement du développement qu'il nous semble nécessaire de présenter. Il s'agit de l'envoi de fonds des travailleurs migrants vers leurs pays d'origine. Nous avons choisi de montrer les estimations qui concernent ce poste en raison de l'ampleur de leur volume.

Selon la sixième édition du *Manuel de la balance des paiements* du FMI (FMI 2010 : 272), le poste envois de fonds des travailleurs migrants comprend « *les transferts privés courants effectués par les travailleurs migrants considérés comme des résidents dans leur pays d'accueil à des bénéficiaires dans leurs pays d'origine* ». D'après la Banque mondiale (Ratha et al. 2011 : 2) « *le montant des envois de fonds déclarés que reçoivent les pays en développement est estimé à 325 milliards de dollars en 2010. Ce chiffre est de loin supérieur au montant des flux de l'aide publique au développement*¹⁸ ; dans de nombreux pays en

¹⁷ La Fondation Bill et Melinda Gates est à ce jour la seule fondation privée qui, depuis 2010, notifie ses décaissements au CAD. Ces données sont présentées dans les statistiques de l'aide du CAD/OCDE.

¹⁸ Le volume de l'APD en 2010 atteignit 128 milliards de dollars, bien au-dessous des 325 milliards estimés par la Banque mondiale pour les envois de fonds des travailleurs migrants. En revanche, il est utile de souligner que l'estimation de la Banque mondiale inclut les fonds qui émanent de tous les pays confondus et pas uniquement ceux qui émanent des pays membres du CAD.

développement, il représente plus de 10 % du PIB ». Pour leur part, Charnoz et Severino (2007 : 67), estiment que ces transferts « *ont connu une progression régulière depuis les années 1980 au point de constituer la première source de financement extérieur des pays en développement* ». Aussi, la Commission pour l'Afrique (2005), dans son influent rapport dont les recommandations inspirèrent le Sommet du G8, à Gleneagles, remarquait que les transferts des travailleurs migrants constituaient une source majeure pour financer les pays en développement, laquelle a largement dépassé les flux d'aide officielle, constituant ainsi la deuxième plus large source de financement du développement, après les IDE.

Le tableau 2 ci-dessous présente, et compare avec l'APD, les estimations du Hudson Institute, qui ne sont disponibles qu'à partir de 2005.

Tableau 2 : Flux de la philanthropie privée et des envois de fonds des travailleurs migrants en provenance des pays du CAD vers les pays en développement 2005-2010

(Milliards de dollars)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
APD nette (prix courants)	108	105	104	122	120	128
Philanthropie privée (estimation du Hudson Institute)	41	42	49	53	53	56
Envois de fonds des travailleurs migrants	113	122	145	181	174	190

Source : Hudson Institute 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 et 2012 (basé sur les données de l'OCDE : *Rapports Coopération pour le développement* ; de la Banque mondiale : *World Bank's Migration and Remittances Team* ; et les estimations du Hudson Institute lui-même).

Alors que la philanthropie et les fonds de travailleurs migrants suivent une trajectoire croissante régulière, les montants d'aide publique connaissent des baisses en 2006 et 2007¹⁹, et en 2009 (pour cette dernière année, la baisse est liée aux effets de la crise).

Les envois de fonds des travailleurs migrants dépassent les flux d'APD année après année, en distançant celle-ci chaque année davantage. Néanmoins, comme le rappelle le *Rapport*

¹⁹ Rappelons également que l'APD avait connu un niveau record en 2005, suite à des opérations exceptionnelles d'annulation de la dette dont les effets positifs s'estompent à partir de 2006.

coopération pour le développement de 2006 (OCDE 2007b : 22), ces envois sont des transferts entre particuliers et, par conséquent, ils sont par nature très différents de l'APD. Leur comparaison avec l'APD doit être accompagnée d'une grande prudence car on manque souvent d'informations de qualité permettant une interprétation claire de ces transferts.

Pour leur part, les flux provenant de la philanthropie privée connaissent une croissance importante et plus forte que celle de l'APD pendant la période considérée. Les estimations du Hudson Institute confirment la tendance qui avait déjà été identifiée sur la base des données présentées dans les statistiques de l'aide (données présentées dans le graphique 4 ci-dessus). Le volume atteint par la philanthropie privée selon les estimations du CAD est inférieur à celui estimé par le Hudson Institute. Toutefois, les deux sources s'accordent sur une croissance de la philanthropie privée plus significative que celle de l'APD.

Enfin, la part de l'APD dans le total est en baisse, alors même que son volume a augmenté. Si pour calculer le total des apports, on tient compte de la philanthropie et des flux des travailleurs migrants, la part d'APD passe de 41 % du total en 2005 à 34 % en 2010. Si l'on exclut les flux des travailleurs migrants et qu'on tient compte uniquement de la philanthropie privée, la diminution de la part de l'APD est moins flagrante. Elle passe de 72 % à 70 %, alors que la part de la philanthropie augmente de 28 % à 30 %. À nouveau, cette tendance a été confirmée en utilisant les données en provenance des statistiques du CAD. Ainsi, même lorsque l'on se base sur une estimation inférieure des dons privés – et qui ne tient pas compte des flux des travailleurs migrants –, la part de l'APD par rapport à celle des dons privés est en baisse. Elle passe de 88 % à 81 % entre 2005 et 2010, alors que la part de la philanthropie privée augmente de 12 % à 19 %. La même tendance se confirme pour des périodes plus longues, voire pour l'ensemble de la période (1970-2010)²⁰.

Bien que sa part relative ne cesse de diminuer, l'APD continue à constituer une source de financement importante. Au demeurant, il convient de souligner que le tableau ci-dessus ne montre que les tendances globales, c'est-à-dire, des transferts vers l'ensemble des pays en développement. Si l'on s'intéressait aux transferts reçus à l'échelle de chaque pays, le poids

²⁰ En 1970, l'APD représentait 90 % du total de la solidarité publique et privé contre 10 % pour la philanthropie privée. La part de l'APD était de 89 % en 2000 contre 11 % pour la philanthropie privée. En 2010, l'APD ne représentait plus que 81 % en 2010, alors que les flux en provenance de la philanthropie privé eont atteint 19 % des apports.

relatif des différents types de flux pourrait s'avérer tout à fait différent d'un pays à l'autre. Malgré la montée en puissance d'autres formes de solidarité envers les pays en développement, pour un certain nombre de ces pays, l'APD peut encore constituer une source de financement essentielle.

En réalité, ces chiffres nous montrent que, bien que l'APD ait augmenté, sa croissance a été moins vigoureuse que celle des apports émanant des acteurs de la solidarité privée. Les estimations du Hudson Institute confirment donc la tendance que nous avons déjà identifiée pour une plus longue période (1970-2010), sur la base des estimations des dons privés présentés dans les statistiques du CAD : l'augmentation des flux de la philanthropie privée a été plus significative que celle des flux de l'APD. De surcroît, cette tendance s'est accélérée lors de la dernière décennie.

II.3.2. Les ressources en provenance des pays non membres du CAD²¹

Le contexte international a été profondément modifié depuis la naissance de l'APD. À l'époque où le concept de l'APD fut forgé, il existait une frontière, imaginaire mais bien définie, entre les pays riches du Nord et les pays pauvres du Sud²². Ainsi, la coopération pour le développement reposait sur une situation de base selon laquelle les pays du Nord étaient les pourvoyeurs de l'aide à l'égard des pays du Sud qui en étaient les bénéficiaires.

Les caractéristiques qui définissaient la frontière entre la richesse du Nord et la pauvreté du Sud sont restées stables pendant des décennies. Alors que les économies avancées du Nord

²¹ De manière plus abrégée et orientée vers l'Afrique subsaharienne, nous avons précédemment traité le contenu de ce point dans un papier intitulé « New actors, flows and instruments in development finance: an opportunity for rethinking the traditional role of ODA in Sub-Saharan Africa? ». Cf. Cué-Rio (2011). Le papier est consultable à l'adresse : http://eadi.org/gc2011/default_111.html Son contenu a été actualisé et revu à la lumière de la problématique qui fait l'objet de cette thèse.

²² Bien que le débat Nord/Sud date des années 1970, la division Nord/Sud fut introduite officiellement en 1980 par le rapport de la Commission Brandt (1980). C'est dans le cadre de ce rapport que ces deux ensembles géographiques furent représentés dans une carte pour la première fois. Ce rapport notait que « d'une manière générale et bien qu'il n'y ait pas de classification uniforme ou permanente, « Nord » et « Sud » sont synonymes grosso modo de « riche » et de « pauvre », de pays « développés et de pays « en voie de développement » (Commission Brandt 1980 : 23). De nos jours, le *Manuel de statistiques* de la CNUCED » (CNUCED 2010a), continue à définir « Nord » comme l'ensemble des pays développés et « Sud » comme les pays en développement (économies en transition exclues).

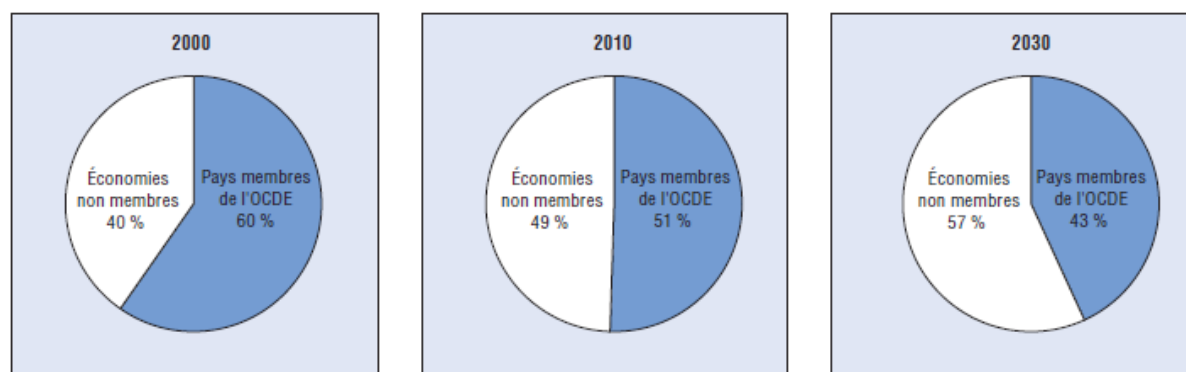
expérimentaient une croissance soutenue, les pays en développement étaient frappés par l'instabilité et des crises à répétition.

Cependant, la frontière Nord-Sud a commencé à s'estomper progressivement et cette tendance s'est intensifiée depuis le début de la dernière décennie. Au cours de cette décennie, la croissance du groupe des pays dits émergents et d'autres pays en développement a commencé à faire basculer le centre de gravité de l'économie mondiale (OCDE 2010b).

De fait, au cours de cette période, la progression du PIB mondial a été plus fortement tirée par les pays en développement que par les économies avancées. Ceci a été en bonne partie dû aux remarquables taux de croissance des géants asiatiques que sont la Chine et l'Inde, équivalant entre trois à quatre fois celui de la moyenne OCDE pendant les années 2000 (OCDE 2010b : 17). Toutefois, cette croissance a été présente dans toutes les régions du Sud, même en dehors de l'Asie. L'Amérique latine et l'Afrique ont connu les taux de croissance les plus élevés depuis une quarantaine d'années (OCDE 2010b). En Afrique, le décollage de certains pays a été véritablement spectaculaire. Entre 2000 et 2010, six pays de l'Afrique subsaharienne (l'Angola, le Nigéria, l'Éthiopie, le Tchad, le Mozambique et le Rwanda) figuraient parmi les dix pays du monde connaissant la croissance la plus rapide (*The Economist*, 6 janvier 2011). Comme le montre le graphique qui suit, si cette tendance devait se poursuivre, les pays en développement représenteraient 57 % du PIB mondial en 2030.

Graphique 5 : Part de l'économie mondiale des économies de l'OCDE et non OCDE

(En % de l'économie mondiale, en parité du pouvoir d'achat)



Source : Reproduction de *Perspectives du développement mondial 2010 : le basculement de la richesse* (OCDE 2010b : 17).

Ce phénomène est qualifié de « nouvelle géographie économique », ou encore, de « basculement de la richesse » (OCDE 2010b). Il s'agit d'une « *transformation structurelle de l'économie mondiale au cours de laquelle le centre de gravité économique de la planète s'est déplacé vers l'est et le sud, des pays de l'OCDE vers les pays émergents* » (OCDE 2010b : 15). Comme le souligne Hugon (2010 :59) ce contexte mondial remet profondément en question les paradigmes qui ont fondé les relations Nord/Sud.

La division traditionnelle entre le Nord, prospère, et le Sud, pauvre, a été remplacée par une carte économique mondiale plus complexe. On se réfère désormais au monde « multipolaire » (Hugon 2005 ; Manning 2006 ; Shafik 2011), où l'ancienne prépondérance des flux économiques émanant du Nord en direction du Sud a été remplacée par une coopération multidirectionnelle, qui relie toutes sortes de pays.

La crise économique internationale, déclenchée en 2008, vient accentuer ces tendances. Cela parce que l'épicentre de cette crise est profondément ancré dans les économies développées. En se situant en plein cœur des pays du Nord, la crise a contribué à accélérer le déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale vers l'est et le sud (OCDE 2011a). Dans cette nouvelle donne, la croissance des pays traditionnellement riches est dépassée par celle d'un nombre grandissant d'économies émergentes.

La croissance de certains pays en développement a été accompagnée d'une forte intensification des relations entre les pays du Sud. La dernière décennie a effectivement connu une forte expansion de ce que l'on appelle la « coopération Sud-Sud ». La CNUCED définit la coopération Sud-Sud comme « *le processus, les institutions et les accords créés pour promouvoir la coopération politique, économique et technique parmi des pays en développement en poursuivant des objectifs de développement communs* » (CNUCED 2010b : 1).

Tout d'abord, les liens économiques entre les pays du Sud se sont resserrés. Selon l'OCDE (2010b : 18), entre 1990 et 2008, les échanges mondiaux ont été multipliés par près de quatre, tandis que les échanges Sud-Sud l'ont été par plus de dix. En 2008, la Chine devenait le deuxième partenaire commercial du continent africain, derrière les États-Unis (OCDE 2010b), et le premier à partir de 2009 (OCDE 2011a). Elle devient également le deuxième partenaire commercial de l'Amérique latine et de l'Asie du Sud et le quatrième partenaire de la région

MENA (Moyen-Orient et Afrique du Nord) (OCDE 2010b). Les IDE Sud-Sud ont eux aussi progressé. Bien que les estimations suscitent certains doutes²³, on sait que la Chine est le pays en développement qui investit le plus dans le Sud (OCDE 2010b). Mais ce phénomène est plus large et concerne de nombreuses entreprises brésiliennes, indiennes et sud-africaines, ainsi que de nouveaux investisseurs étrangers plus petits comme le Chili et la Malaisie (OCDE 2010b : 18).

Si l'intensification des relations Sud-Sud se concentre d'abord sur les échanges économiques, elle concerne également la coopération pour le développement. Lors de la dernière décennie, l'aide fournie par l'Arabie Saoudite, les Émirats arabes unis et le Koweït, a permis aux pays arabes de se situer au premier rang des pays donateurs non membres du CAD. Ils sont talonnés de près par des pays émergents comme la Turquie et les BRICS (le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud), avec la Chine en tête.

Nous nous pencherons, dans le point suivant, sur le volume que ces flux représentent pour nous concentrer, ensuite, sur les caractéristiques et les défis posés par l'intensification de cette forme de coopération.

II.3.2.1. Les flux d'aide des pays non membres du CAD

Il existe un certain nombre de classifications qui regroupent les pays non membres du CAD, pourvoyeurs d'aide, en fonction de leurs pratiques ou de leur ancienneté dans le milieu de la coopération au développement. Zimmermann et Smith (2011) regroupent ces pays au sein de trois catégories : donateurs émergents, pourvoyeurs de coopération Sud-Sud et pays arabes. L'OCDE (2010b) distingue entre les pays émergents (comme le Brésil, la Chine, la Russie, l'Inde, la Malaisie et la Thaïlande) et les pays pétroliers (comme l'Arabie Saoudite et le Venezuela). Dreher *et al.* (2011) font une simple classification géographique en différenciant l'aide des pays arabes, des pays asiatiques, de l'Amérique latine et de l'Europe centrale et orientale.

²³ Voir (OCDE 2010b : 89) pour plus de détail sur les estimations des IDE Sud-Sud.

En dehors de ces classifications, on se réfère généralement à l'ensemble de ces pays en employant l'expression de « nouveaux pays donateurs ». Malgré l'emploi courant de cette dénomination, il convient de souligner que certains de ces pays ont été impliqués dans des activités de coopération au développement depuis plus d'un demi-siècle²⁴. C'est pourquoi il nous semble plus appropriée d'utiliser la dénomination de « donateurs non membres du CAD », par opposition aux pays donateurs traditionnels, membres du CAD.

S'il est vrai que la coopération Sud-Sud représente une grande partie de cette coopération, il n'y a pas que des pays du Sud qui interviennent de manière croissante dans la coopération pour le développement. D'ailleurs, le nouveau contexte économique international conduit à ce que les notions Nord et Sud correspondent de moins en moins à des ensembles géographiques bien identifiés. Ainsi, parmi les donateurs non membres du CAD, on retrouve des pays de l'OCDE comme le Chili, l'Islande, le Mexique, l'Israël ou encore la Turquie. On retrouve également l'aide des douze États membres de l'Union européenne qui ne sont pas membres du CAD²⁵. Enfin, une grande partie de cette aide émane de pays non membres de l'OCDE, comme les Pays arabes, le Venezuela et la Thaïlande, ainsi que des pays regroupés au sein de l'organisation BRICS. Cette liste n'est évidemment pas exhaustive. En réalité, tout pays non membre du CAD qui entreprend des activités d'aide à l'égard des pays en développement en fait potentiellement partie.

Bien que certains de ces pays soient impliqués dans la coopération au développement depuis un certain temps, les tentatives pour quantifier le volume de leur aide sont assez récentes. Elles commencent réellement à partir de la décennie 2000²⁶. Dès lors, que cela soit sur un plan global, ou sur le plan des pays individuels, les recherches sur ce sujet n'ont cessé de s'accroître.

²⁴ On fait parfois allusion à la Russie comme un donneur « re-émergent » car ce pays a été un pourvoyeur d'aide important pendant la période de la guerre froide. Plusieurs pays du Moyen-Orient pratiquent la coopération pour le développement depuis des décennies et leurs banques régionales de développement, comme le Fonds koweïtien pour le développement économique arabe, la Banque de développement islamique et la Banque arabe pour le développement économique en Afrique, ont été créées dans les années 1960 et 1970. La Chine a commencé à envoyer de l'aide à l'Afrique à la fin des années 1960 (OCDE 2010b).

²⁵ Il s'agit du Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, du Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovénie (pays qui ont adhéré à l'UE le 1^{er} mai 2004) puis de la Bulgarie et de la Roumanie (pays qui ont rejoint l'UE le 1^{er} janvier 2007). L'UE compte à ce jour vingt-sept États-membres. Uniquement quinze des vingt-sept États-membres actuels de l'UE font partie du CAD (UE-15). Ce sont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

²⁶ Par exemple, en 2005, UNDESA, la Banque mondiale, le CAD et le PNUD ont entrepris une initiative conjointe à l'égard de plusieurs nouveaux donateurs pour obtenir des informations sur leurs montants et pratiques d'aide. Cf. ECOSOC (2008).

Cependant, et malgré les remarquables progrès réalisés ces dernières années, la situation reste difficile à évaluer. Il est effectivement très compliqué d'obtenir des données complètes ou sur une période relativement longue, ou encore de produire des données comparables entre les différents pays. Une grande partie des données existantes ne reflète que les quelques chiffres globaux, inclus dans certains documents officiels des gouvernements, se rapportant à une année, un secteur ou un pays destinataire particuliers.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les grandes difficultés existantes pour estimer l'aide en dehors des pays du CAD. ECOSOC (2008) résume les principaux problèmes pour obtenir des données de la coopération Sud-Sud de la manière suivante : (i) problèmes institutionnels et techniques pour définir et collecter les données ; (ii) manque de coordination pour la collecte des données sur le plan national ; (iii) manque d'un forum pour coordonner la récolte des données.

Premièrement, l'aide de ces pays n'est pas contrainte à s'adapter à une définition concrète et explicite, comme c'est le cas pour l'APD. De manière générale, les donateurs en dehors du CAD – contrairement aux membres du CAD – n'ont pas établi de limites claires entre les flux d'aide et les autres types de flux comme les capitaux privés, le commerce ou les prêts non-concessionnels. Les estimations varient donc fortement, en fonction de ce que les uns et les autres considèrent comme étant un flux d'aide.

Deuxièmement, bien qu'ils puissent être remis en question, les consensus trouvés au sein du CAD ont abouti à la mise place d'une méthodologie normalisée qui permet d'obtenir des données d'aide comparables au fil du temps et entre les différents pays. Puisque l'aide des pays non membres du CAD n'est pas concernée par cette normalisation, les données qui en résultent ne permettent pas d'établir des comparaisons entre des pays mettant en place des pratiques hétérogènes. Par ailleurs, la comparaison entre l'aide des pays non membres du CAD et les montants d'APD reste arbitraire dans la mesure où ce ne sont pas nécessairement les mêmes dépenses qui sont comptabilisées.

Enfin, il n'existe pas d'institution qui coordonne, centralise, traite et diffuse les données de l'aide de ces pays. Tel est le rôle du CAD depuis sa création en 1961, mais il s'agit d'un rôle qu'il ne peut exercer que pour ses pays membres et au-delà, éventuellement, pour qui ceux qui

volontairement lui communiqueraient les données concernant leur aide. Même dans ces cas-là, la tâche n'est pas facile. Il ne faut pas oublier que les pays donateurs en dehors du CAD ne sont pas systématiquement dotés d'agences de coopération qui auraient le rôle de centraliser leurs activités de développement. Leurs programmes d'aide ne sont pas soumis à la même culture de suivi et d'évaluation que l'APD. Pour l'heure, la production de données fiables et standardisées, permettant une évaluation rigoureuse des résultats de leur aide, ne semble pas être une source de préoccupation principale pour ces pays.

Ce manque de clarté est partiellement compensé par le fait qu'une vingtaine de pays, bien que ne faisant pas partie du CAD, suivent les grands principes de l'APD pour régulièrement communiquer au CAD les données de leur aide. L'aide de ces pays ne fait pas partie de l'APD, mais le CAD en fait le suivi et présente les données sur une base annuelle. Ces données sont présentées dans les statistiques de l'aide en ligne, mais aussi dans les rapports coopération pour le développement et cela avec une précision de plus en plus aiguë. Le tableau 3 ci-dessous montre l'évolution de l'aide de ces pays, qui a augmenté très substantiellement pendant la dernière décennie.

Tableau 3 : Flux d'aide brute de certains pays donateurs non membres du CAD 2000-2010

(Millions de dollars et prix courants)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pays de l'OCDE non membres du CAD											
Estonie	1	0	1	1	5	10	14	16	22	18	19
Hongrie	..	..	..	21	70	100	149	103	107	117	114
Islande	9	10	13	18	21	27	42	48	48	34	29
Israël	164	92	131	112	84	95	90	111	138	124	145
Pologne	29	36	14	27	118	205	300	372	377	379	384
République slovaque	6	8	7	15	28	57	55	67	92	75	74
République tchèque	16	26	45	91	108	135	161	179	249	215	228
Slovénie	..	..	..	..	..	35	44	54	68	71	59
Turquie	82	64	73	67	339	601	714	602	780	707	967
Pays arabes											
Arabie saoudite	427	489	2 618	2 522	1 848	1 026	2 116	1 653	5 078	3 246	3 494
Émirats arabes unis	429	520	595	973	531	560	848	2 562	1 364	1 038	571
Koweït	432	386	322	478	474	557	468	488	663	529	617
Autres pays donateurs											
Bulgarie	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	40
Chypre	..	..	..	..	..	15	16	35	37	46	51
Lettonie	..	..	2	1	8	11	12	16	22	21	16
Liechtenstein	..	..	..	..	..	..	..	18	24	26	27
Lituanie	..	2	2	2	9	16	25	48	48	36	37
Malta	..	..	..	..	..	..	..	..	..	14	14
Roumanie	..	..	..	..	..	..	..	..	123	153	114
Taipei chinois	..	..	..	..	443	483	513	514	435	411	381
Thaïlande	..	..	..	..	..	..	74	67	178	40	45
TOTAL aide brute (a)	1 594	1 634	3 823	4 327	4 086	3 932	5 650	6 953	9 854	7 300	7 424

Source : Statistiques de l'aide en ligne DAC/OCDE. Consultable à l'adresse : <http://stats.oecd.org/>
 (Consultée en mars 2013).

(a) Selon la même démarche que Zimmermann et Smith (2011), nous présentons les versements bruts afin de permettre une meilleure comparabilité avec les estimations d'aide d'autres pays non-DAC pour lesquels on ne dispose pas toujours de données sur les remboursements de prêts.

La croissance de ces flux pendant la dernière décennie a été manifeste. Leur montant a été multiplié par presque cinq en dix ans alors que celui de l'APD n'a fait que doubler. En 2010, l'aide en provenance de ces pays s'élevait à presque 7,5 milliards de dollars, soit un peu plus de 6 % du montant de l'APD brute pour la même année. Bien qu'il s'agisse d'une proportion modeste, les flux apportés par des pays comme l'Arabie Saoudite, les Émirats arabes unis ou la Turquie excèdent les contributions de certains membres du CAD.

Il importe de souligner que les montants présentés ci-dessus ne tiennent pas compte de flux en provenance des pays qui ne communiquent pas au CAD des informations sur leur aide. Pour obtenir des estimations de l'aide de ces pays, il faut se référer à plusieurs sources. Le CAD lui-même a effectué des estimations des apports d'aide émanant du Brésil, de la Chine, de l'Inde, de la Russie et de l'Afrique du Sud pour les années 2008 et 2009 (OCDE 2012a). Pour l'année 2006, les estimations sont faites par ECOSOC (2008).

Tableau 4 : Estimations de l'aide en provenance des BRICS et d'autres pays non membres de l'OCDE 2006-2010

(Millions de dollars)

	2006 (a)	2008	2009	2010
Brésil (b)	356	337	362	...
Chine (c)	1 500 2 000	1 800	1 947	2 000
Inde (d)	504	609	488	639
Russie (e)	...	220	785	472
Afrique du Sud (f)	194	113	119	98
Argentine (g)	5-10	...	...	...
Venezuela (h)	1 166	...	...	...
TOTAL	3 725-4 230	3 079	3 701	3 209

Sources : Pour les années 2008-2010 : *Rapports coopération pour le développement 2011 et 2012* (OCDE 2012a et OCDE 2012d). Pour l'année 2006 : *Trends in South-South triangular development cooperation* (ECOSOC 2008).

(a) Le saut entre 2006 et 2008 dans le tableau est expliqué par le fait que nous n'avons pu trouver d'estimations semblables pour l'année 2007.

(b) Les estimations pour le Brésil se rapportent uniquement aux dons effectués par l'État fédéral et ne tiennent pas compte des prêts octroyés à des conditions préférentielles, des allègements de dette, des contributions aux institutions multilatérales ou encore des activités de coopération menées par les administrations locales et centrale. Aussi le volume de l'aide brésilienne au développement est probablement plus élevé que ne le laissent penser les estimations des autorités. Les données sur l'aide du Brésil sont basées sur les données présentées par les autorités brésiliennes dans des diverses communications officielles.

(c) Les estimations pour la Chine ne tiennent pas compte des prêts consentis à des conditions préférentielles et des allègements de dettes. Les estimations de 2008 2009 et 2010 sont basées sur les informations du gouvernement chinois. L'estimation de 2006 est basée sur les résultats des travaux de recherche individuels (Lancaster 2007).

(d) Les estimations pour l'Inde incluent le programme de prêts du gouvernement indien vers d'autres pays en développement. Elles sont basées sur les données présentées dans le rapport annuel du Ministère indien des affaires extérieures du gouvernement indien.

(e) Les estimations concernant l'aide de la Russie incluent les contributions aux institutions multilatérales. Elles sont basées sur les données présentées dans diverses communications des autorités russes.

(f) Les estimations d'aide sud-africaine incluent uniquement de dons. Elles sont basées sur les données des autorités sud-africaines.

(g) L'estimation de l'aide argentine n'inclut pas les prêts ni la contribution argentine aux institutions multilatérales. Elle est basée sur une communication verbale avec le Fondo Argentino de Cooperación Horizontal.

(h) L'estimation de l'aide du Venezuela est basée sur un discours du président du pays lors d'un sommet en 2007 : *Chavez speech at ALBA Summit, Caracas, January 2008*.

Les estimations présentées dans les tableaux précédents ne sont en aucun cas exhaustives. L'aide de pays comme le Mexique, le Chili ou la Malaisie n'est pas prise en compte, alors que l'on sait que ces pays sont actifs dans le domaine de la coopération pour le développement. Par ailleurs, il importe de mentionner le cas particulier de la Corée du Sud, qui n'est pas représentée dans les tableaux. Il s'agit du seul « nouveau » pays donneur qui est devenu membre du CAD, à compter de janvier 2010, intégrant ainsi ses apports d'aide aux montants

de l'APD. Cela faisait plus de dix ans, depuis l'entrée de la Grèce en 1999, que le CAD n'accueillait pas de nouveau membre au sein de son groupe. Le CAD considère l'adhésion de la Corée du Sud comme étant un véritable symbole : « *une première entaille au dogme traditionnel, et désormais dépassé, voulant que les donateurs soient des pays du Nord et les bénéficiaires de l'aide des pays du Sud* » (OCDE 2010d : 33).

Nous avons choisi de présenter l'aide des pays non membres du CAD dans deux tableaux distincts, afin de bien différencier entre les flux d'aide directement communiqués au CAD par les pays en question (tableau 3) et les flux d'aide qui émanent des sources diverses dont les estimations présentent de limites importantes (tableau 4). Les nombreuses notes exposées en bas du tableau 4 offrent une idée de ces limites. Nous avons voulu les retranscrire, telles qu'elles figuraient dans nos sources, afin de mettre l'accent sur le caractère approximatif de ces estimations.

Ainsi, malgré des progrès incontestables effectués ces dernières années, les estimations sur les montants d'aide en provenance de certains pays donateurs restent peu fiables. Par exemple, Zimmermann et Smith (2011) estiment que l'aide apportée par la Chine en 2009 pourrait augmenter de plus d'un milliard de dollars si celle-ci incluait les prêts consentis à des conditions préférentielles et les allègements de dettes. Par ailleurs, ces estimations sont difficilement comparables entre elles et avec l'APD. Certains pays ne rapportent que l'aide octroyée sous forme de don, d'autres rajoutent les montants des prêts concessionnels, ou encore leurs contributions aux institutions multilatérales.

Malgré leurs nombreuses limites, ces estimations permettent d'apercevoir la portée de l'aide qui reste en dehors du cadre officiel de l'APD. Bien qu'interprétant les résultats avec beaucoup de prudence²⁷, on peut comparer l'APD aux flux d'aide émanant des pays non membres du CAD, en additionnant les estimations présentées dans les tableaux 3 et 4.

²⁷ Rappelons que l'aide déclarée par les pays non membres du CAD n'est pas forcément cohérente avec la définition de l'APD, ce qui amène un biais important à toute comparaison.

Tableau 5 : Part relative de l'aide émanant des pays non membres du CAD par rapport à l'APD 2000-2010

(Milliards de dollars et prix courants)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
APD brute (a)	60,1	58,9	65,9	80,2	92,6	118,5	117,6	117,1	136,4	131,6	141,2
Aide des pays non membres du CAD	1,6	1,6	3,8	4,3	4,1	3,9	9,4 (b)	7,0	12,9	11,0	10,6
% par rapport à l'APD	2,7%	2,8%	5,8%	5,4%	4,4%	3,3%	8,0%	5,9%	9,5%	8,4%	7,5%

Source : Pour les montants l'APD brute : statistiques de l'aide en ligne DAC/OCDE. Consultable à l'adresse : <http://stats.oecd.org/>. (Consultée en mars 2013). L'aide des pays non membres du CAD résulte de l'addition des estimations présentées dans les tableaux 3 et 4.

(a) Nous comparons l'aide des pays non membres du CAD avec les montants d'APD brute, sachant que les montants bruts offrent une meilleure comparabilité que les montants nets. En effet, comme mentionné auparavant, pour beaucoup de pays en dehors du CAD, on ne dispose pas de données sur les remboursements de prêts.

(b) Nous utilisons la fourchette basse des estimations présentées dans le tableau 4.

En 2000, l'APD brute était de 60 milliards de dollars, un montant largement supérieur au 1,6 milliards de dollars d'aide (connue) des pays en dehors du CAD. Toutefois, les flux de cette aide ont considérablement augmenté lors de la dernière décennie. En 2006, l'aide de ces pays, estimée à 9 milliards d'euros dans sa fourchette basse, représentait 8 % du montant de l'APD brute. Cette part relative a diminué en 2007 pour remonter à nouveau en 2008 à un niveau équivalent à 9,5 % de l'APD. Elle est de nouveau redescendue en 2009 pour représenter, à la fin de la décennie, 7,5 % de l'APD en 2010.

En termes absolus, l'aide des pays en dehors du CAD a été multipliée par presque sept entre 2000 et 2010. Elle est passée de 1,6 milliards de dollars 2000 à presque 11 milliards en 2010. Pour cette même période, le montant de l'APD brute a *grosso modo* doublé, expérimentant ainsi une progression bien plus modeste.

Certes, l'APD continue à représenter la plus large majorité des ressources publiques octroyées pour le développement des pays du Sud. Toutefois, la montée en puissance de l'aide émanant des pays qui n'appartiennent pas au groupe de donateurs « traditionnels » est incontestable. De surcroît, la majorité des sources consultées s'accordent pour prévoir, dans les années à venir, des augmentations plus substantielles de l'aide en dehors du CAD que de l'APD. Certaines estimations attribuent à ces flux d'aide une proportion allant jusqu'à 20 % de l'APD en 2015 (OCDE 2012b : 156). Dans une période où les pays du CAD accumulent les difficultés économiques, l'APD risque de se trouver reléguée à une place de plus en plus marginale, comparée à la progression d'une coopération Sud-Sud en plein essor.

En réalité, ce n'est pas tant la présence de pays donateurs non membres du CAD qui serait nouvelle sur la scène internationale, mais l'augmentation substantielle des ressources allouées par ceux-ci à la coopération pour le développement. Par ailleurs, il importe de préciser que les ressources octroyées par ces pays – tout comme la solidarité privée – ne sont pas liées à l'atteinte d'objectifs chiffrés, comme c'est le cas pour l'APD. Ces pays sont affranchis de remplir les objectifs internationaux d'aide, car ceux-ci concernent uniquement les ressources comptabilisées dans le cadre de l'APD.

II.3.2.2. Caractéristiques et défis posés par la coopération Sud-Sud

Comme nous l'avons mentionné, la montée en puissance de l'aide en dehors de l'APD ne concerne pas exclusivement que les ressources en provenance des pays du Sud. Il est toutefois incontestable que ce sont les échanges entre les pays du Sud qui, depuis la dernière décennie, subissent une véritable révolution. Ainsi, dans ce point, nous nous concentrerons sur caractéristiques qui concernent la coopération Sud-Sud, ainsi que sur les défis éventuels que celle-ci représente pour la coopération au développement « traditionnelle ».

Tout d'abord, il convient de souligner que la coopération Sud-Sud ne fait pas de distinction nette entre le soutien au développement et d'autres activités de nature commerciale ou lucrative (OCDE 2009b). Cette coopération repose sur le « *principe de l'avantage réciproque* » (OCDE 2009b : 24), selon lequel il importe peu que la nature de l'intervention vise le développement ou tout autre secteur d'activité.

Le fait de ne pas établir une frontière claire entre les activités qui relèvent de l'aide et les autres formes de coopération (politique, économique, etc.) rend difficile l'appréciation de l'aide des pays du Sud *per se*. Comme nous l'avons exposé dans le point précédent, l'information sur l'aide de ces pays demeure remplie de lacunes et, par conséquent, toute caractérisation ne peut être qu'approximative. Cela dit, il existe un important nombre de travaux qui se sont penchés sur l'analyse des grands traits de cette coopération dont les principaux méritent d'être cités.

De manière générale, la proximité géographique et culturelle semble être une variable importante pour l'allocation de l'aide des pays du Sud (ECOSOC 2008 ; Dreher *et al.* 2011 ; l'OCDE 2012a). Selon l'OCDE (2012a), le Brésil tend à concentrer son aide autour de ses voisins d'Amérique latine et sur les pays lusophones. La Chine, quant à elle, consacre une partie importante de ses ressources aux pays d'Asie (32,8 % en 2009). De la même manière, l'Inde destine la majeure partie de son budget de la coopération pour le développement à ses pays voisins, parmi lesquels le Bhoutan, le Bangladesh, le Népal, le Sri Lanka, Myanmar et les Maldives. Les principaux pays partenaires de la Russie sont les membres de la Communauté des États indépendants (CEI), suivis des pays de la région Asie-Pacifique. L'aide des pays arabes s'adresse en priorité à la stabilisation des États de la région se trouvant dans de situations de conflit et de fragilité. Enfin, on estime qu'environ 70 % de l'aide sud-africaine est orientée vers des pays membres de la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC).

En parallèle, la coopération Sud-Sud présente une tendance croissante à s'orienter vers le continent africain (Kragelund 2008 ; Kaplinsky et Farooki 2010). La CNUCED (2010b) estimait l'aide à l'Afrique des principaux partenaires du Sud aux alentours de 2,8 milliards de dollars en 2006, équivalant à 6 % des flux total de l'aide vers le continent. La CNUCED (2010b) constate également une structuration de plus en plus profonde de la coopération Sud-Sud en Afrique, avec l'établissement de cadres de coopération formels (Forum de coopération sino-africaine (FOCAC), Forum Inde-Afrique, Forum de coopération Turquie-Afrique, etc.) et le développement de stratégies de coopération qui incluent la définition de domaines prioritaires d'intervention comme l'éducation et la santé, la paix et la sécurité, les échanges culturels ou l'environnement.

La montée en puissance de cette aide à l'égard du continent africain a suscité une vague d'intérêt pendant ces dernières années. Un certain nombre d'institutions internationales (Africa Progress Panel 2010 ; BAfD, OCDE, PNUD, CEA 2011 ; CNUCED 2010b) ont consacré leurs rapports sur l'Afrique à l'étude de la présence croissante des pays émergents et aux opportunités que cette présence représente pour le développement économique du continent. De manière générale, elles estiment que l'intensification de la coopération Sud-Sud s'avère positive car, non seulement elle augmente, mais aussi elle diversifie les ressources disponibles pour le développement des pays africains.

Par ailleurs, la coopération Sud-Sud aurait un avantage comparatif important par rapport à la coopération traditionnelle entre le Nord et le Sud. Les pays du Sud pourvoyeur d'aide sont susceptibles de posséder des technologies et un savoir-faire plus en accord avec les besoins des autres pays en développement (OCDE 2009b). Ainsi, leur aide serait mieux adaptée que celle des pays du Nord, dont les modèles de production et les technologies peuvent parfois s'avérer difficilement transposables dans les pays en développement.

Si la coopération Sud-Sud ouvre des nouvelles perspectives pour le développement, elle suscite également un certain nombre de craintes qui méritent d'être brièvement énoncées.

Les plus critiques y voient une aide « *toxique* » (Naim 2007), en provenance de gouvernements non-démocratiques (la Chine, la Venezuela ou l'Arabie Saoudite sont souvent cités) qui déploient des pratiques loin d'être transparentes et qui offrent de l'aide pour des raisons loin d'être altruistes. Parmi ces raisons, on retrouve l'accès à de nouveaux marchés pour leurs exportations, l'accès à des matières premières des autres pays en développement (notamment africains) et la quête d'une influence politique internationale accrue. Selon cet auteur, la vraie motivation de ces gouvernements ne serait donc pas le bien-être des populations concernées, mais de répandre leur modèle politique et d'en tirer un profit économique. Woods (2008) rajoute à ces motivations la sécurité énergétique et les attribue à la majorité des pays donateurs en dehors du CAD et non seulement aux gouvernements non-démocratiques. Par ailleurs, une partie de cette aide menacerait le développement durable avec des investissements colossaux qui ne tiendraient pas compte des conséquences environnementales (Naim 2007)²⁸. Cela étant

²⁸ Naim (2007) cite l'exemple un projet chinois consistant à élargir le réseau électrique de l'Indonésie. En échange du soutien financier, les usines électriques construites étaient contraintes d'utiliser une technologie

dit, aucune de ces craintes ne semble pouvoir être entièrement prouvée par les études empiriques existantes à ce jour (Dreher *et al.* 2011).

D'autres s'inquiètent que l'aide du Sud vienne miner les efforts déployés depuis des décennies par les membres du CAD afin d'améliorer la qualité de l'aide (Manning 2006). La question de « l'aide liée »²⁹ est l'une des plus emblématiques à cet égard. Alors qu'en 2001 les membres du CAD ont collectivement convenu de délier entièrement leur aide pour la catégorie des pays les moins avancés (OCDE 2008c), certains pays du Sud ont très fréquemment recours à la pratique de l'aide liée. Il s'agit notamment de pays qui possèdent de grands secteurs industriels, comme la Chine ou l'Inde, et auraient par conséquent un fort intérêt pour accéder à de nouveaux marchés où ils peuvent vendre leur production (CNUCED 2010b).

Par ailleurs, les pays du Sud affichent une aide absente de toute conditionnalité (ECOSOC 2008). Cela contraste avec les conditions souvent posées par les bailleurs de fonds traditionnels, le plus fréquemment associées à l'amélioration des politiques internes du pays bénéficiaire (comme la gouvernance, les politiques économiques ou la situation des droits de l'homme). À la différence de l'aide traditionnelle, la coopération Sud-Sud s'affiche comme une coopération qui « *respecte la souveraineté nationale dans un contexte de responsabilité partagée* »³⁰. En se déclarant exempte de toute interférence dans les affaires internes, certains craignent que l'aide des pays du Sud devienne une source de financement plus attractive et facile d'accès que l'aide traditionnelle, soumise à des contraintes parfois difficiles à satisfaire (Manning 2006 ; CNUCED 2010b).

Enfin, ECOSOC (2008) mentionne deux autres défis que l'augmentation de la coopération Sud-Sud pourrait représenter. D'une part, dans le champ politique, l'équilibre de pouvoir entre pays du Nord et pays du Sud pourrait se trouver menacé en raison d'un renforcement des alliances entre les pays du Sud, entraînant une réduction de l'influence des pays du Nord dans

chinoise hautement polluante, basée sur l'utilisation de charbon. D'après lui, aucun bailleur de fonds traditionnel n'aurait jamais financé un projet aussi néfaste pour l'environnement.

²⁹ Lorsque l'aide est liée, les achats et/ou les services financés par l'aide doivent être effectués auprès de fournisseurs et/ou de prestataires ressortissants des pays donateurs. Cf. OCDE (2010d :291) Nous développerons davantage les tenants et les aboutissants de l'aide liée dans le Chapitre V (point V.2.1.1.) où nous traiterons des motivations guidant l'allocation de l'aide des pays donateurs.

³⁰ Déclaration ministérielle des ministres des Affaires étrangères du Groupe 77 et la Chine. Nations unies, le 25 septembre 2009. Consultable à l'adresse : <http://www.g77.org/doc/Declaration2009.htm> (Consultée en juillet 2012).

les processus globaux de prise de décision. Hugon (2005) illustre cette idée par la montée en puissance de certains membres du G20³¹ (comme le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde ou la Chine) qui se posent comme interlocuteurs face au G8 et se veulent les porte-paroles du Sud. .

D'autre part, sur le plan économique, l'accroissement de la coopération Sud-Sud impose une compétition mondiale plus accrue. Les pays émergents vont chercher dans les autres pays du Sud – notamment dans le continent africain – l'énergie et les ressources naturelles dont ils ont besoin pour soutenir leur croissance. À titre d'exemple, en 2006, l'Afrique fournit à la Chine près de 30% de ses approvisionnements en pétrole (Hugon 2008). Dans ces conditions, la place des pays du Nord, partenaires traditionnels du continent africain, pourrait se trouver de plus en plus reléguée au second plan.

En définitive, la coopération pour le développement traditionnelle, basée sur l'APD, est désormais appelée à coexister avec une coopération Sud-Sud qui repose sur des principes considérablement différents. Comme le propre Président du CAD le constatait en 2009 (OCDE 2009b), l'influence et l'expérience des acteurs de la coopération Sud-Sud sont trop importantes pour qu'ils puissent être laissés en marge de l'action et du débat international sur la coopération pour le développement. Il appelait à « *instaurer un dialogue avec les économies émergentes (...), entre autres pour favoriser l'union des forces au service de la concrétisation des OMD* » (OCDE 2009b : 24).

³¹ Le groupe des vingt (G20) fut créé en décembre 1999 en réponse aux crises financières qui ont frappé les pays émergents à la fin des années 1990. Il s'agissait à l'origine de réunir une fois par an les ministres des Finances et gouverneurs de banques centrales des pays industrialisés et des pays émergents pour faciliter la concertation internationale en matière économique. Le G20 s'est transformé fin 2008 en instance de pilotage économique, réunissant au plus haut niveau les grands responsables publics. Le G20 représente aujourd'hui 85 % de l'économie mondiale et 2/3 de la population mondiale. Il est composé de l'Afrique du Sud, de l'Allemagne, de l'Arabie Saoudite, de l'Argentine, de l'Australie, du Brésil, du Canada, de la Chine, de la Corée du Sud, des États-Unis, de la France, de l'Inde, de l'Indonésie, de l'Italie, du Japon, du Mexique, du Royaume-Uni, de la Russie, de la Turquie et de l'Union européenne. Source : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-201/gouvernance-de-l-economie-mondiale/l-action-de-la-france-au-g8-et-au/article/qu-est-ce-que-le-g20> (consultée en juillet 2012).

II.4. Un nouveau contexte et pourtant les mêmes objectifs

Que l'aide à elle-seule ne suffit pas à financer le développement était déjà reconnu en 1969 par le rapport de la Commission Pearson (1969)³². Mise en place par la Banque mondiale, cette commission avait pour mandat de travailler, entre autres, sur le premier objectif quantitatif concernant les flux d'aide. Ce rapport insistait sur l'importance d'un « *partenariat pour le développement* » englobant non seulement les flux officiels d'aide émanant des gouvernements, c'est-à-dire l'APD, mais aussi les autres flux émanant du Nord vers le Sud : les IDE, l'expertise, le commerce, etc. Ces flux privés devaient être stimulés au même titre que l'APD, afin « *d'assurer une croissance durable dans les pays du Sud* » (Commission Pearson 1969 : 10). Si ce constat était valable à une époque où l'APD représentait la part essentielle des flux émanant du Nord vers le Sud, il ne fait que se poser avec plus d'acuité à la lumière du contexte actuel.

De manière générale, le volume de l'APD – en termes absolus – a connu une augmentation considérable depuis ses origines. Il a même atteint un niveau record en 2010, deux ans après le déclenchement de la crise financière et économique internationale. En revanche, l'augmentation de l'APD a été moins rapide et moins manifeste que les augmentations des autres ressources, parmi lesquelles la philanthropie privée et la croissance exceptionnelle de la coopération Sud-Sud. Comme le souligne Manning (2006), la coopération pour le développement a connu non pas tant une chute de la part de l'aide en provenance des pays du CAD, mais plutôt une augmentation sans précédent de l'éventail d'options dont disposent les pays du Sud pour financer leur développement. Cela est devenu manifeste pour certains pays à revenu intermédiaire dont la forte croissance leur a garanti un accès accru aux capitaux privés. Pour la plupart de ces pays, la part de l'APD est devenue très faible vis-à-vis de la taille de leur économie³³. À leur tour, ces pays ont offert aux pays plus pauvres un accès croissant à des ressources diversifiées, grâce notamment à l'intensification de la coopération Sud-Sud.

³² La Commission Pearson fut nommée ainsi d'après son président, Lester Pearson, ancien Premier ministre canadien et prix Nobel de la paix. Le rapport de la Commission Pearson revêt une importance particulière pour notre travail, car ce fut sur la base de ses recommandations que l'objectif de 0,7 % fut adopté par les Nations unies en 1970. Nous développerons cet aspect dans le détail au cours du chapitre IV.

³³ Manning (2006) illustre ce propos en soulignant que l'Inde et la Thaïlande ont fait face aux coûts dérivés du tsunami de 2004 sans avoir recours à aucune aide bilatérale.

Contrairement à une coopération Sud-Sud en plein essor, les perspectives d'évolution future pour l'APD sont loin d'être optimistes. La crise financière qui affecte la plupart des pays du CAD conduit à prévoir un volume d'APD en nette orientation à la baisse. Avec la diminution de l'APD, les tendances observées pendant la dernière décennie risquent de s'accroître davantage, creusant ainsi la perte d'importance relative de l'APD par rapport aux autres ressources. Si, à la fin de la décennie dernière, l'aide des pays du CAD constituait encore aux alentours de 80 % de la solidarité mondiale³⁴, ce pourcentage risque fort de diminuer dans les années à venir.

Si l'augmentation des ressources au-delà de l'APD représente une diversification salutaire des options disponibles pour financer le développement, elle implique aussi une remise en cause des modalités traditionnelles de prestation d'aide. La frontière Nord/Sud s'estompe et, avec elle, celle qui marquait la différence entre les pays donateurs et les pays bénéficiaires de l'aide. Cette transformation s'accompagne d'autres changements majeurs qui questionnent le modèle de coopération pour le développement tel qu'il se déroulait par le passé. Pendant cinquante ans, la coopération pour le développement a été basée sur une distinction claire entre l'APD, ressource publique octroyée à des fins de développement, et les autres types de flux allant vers les pays en développement. Aujourd'hui la distinction entre les activités de la coopération pour le développement et celles qui relèvent de la coopération internationale au sens large (économique, technique, politique, etc.) n'est plus aussi manifeste. Aussi, l'aide se fonde dans un paysage complexe où la frontière entre les flux privés et publics s'estompe de plus en plus. Certes, la communauté des bailleurs de fonds traditionnels reconnaît de plus en plus l'importance du rôle des autres ressources pour financer le développement. Cette reconnaissance s'est renforcée à partir de la deuxième moitié des années 2000. Elle a été officiellement exprimée dans le cadre des Forums de haut niveau (FHN) sur l'efficacité de l'aide³⁵. Alors que la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide passait sous silence tout type d'aide ne rentrant pas dans le cadre de l'APD, le Programme d'action d'Accra adopté

³⁴ Entendue comme l'addition de l'APD nette, la philanthropie privée des pays du CAD et l'aide des pays non membres du CAD. Le pourcentage est calculé sur la base des estimations présentées dans ce chapitre, en utilisant les estimations basses de la philanthropie privée (source : statistiques de l'aide). Si l'on additionnait les flux des travailleurs migrants et les flux des capitaux privés, l'APD ne compterait que pour une faible partie des ressources globales transférées aux pays en développement.

³⁵ Les Forums de Haut niveau sur l'efficacité de l'aide sont constitués par un certain nombre de rassemblements (Rome en 2003 ; Paris en 2005 ; Accra en 2008 et Busan en 2011), lors desquels les acteurs de la coopération pour le développement s'accordent sur un ensemble de principes à même de rendre l'aide plus efficace. Ils seront traités en détail au cours du Chapitre V.

en 2008 s'efforce d'inclure autant que possible les pays donateurs non membres du CAD dans les accords de partenariat sur l'efficacité de l'aide. Dans les termes du CAD (OCDE 2009b : 29), le Programme d'action d'Accra insiste « *sur les grands avantages à escompter de l'association des pourvoyeurs d'aide au développement non membres du CAD au partenariat pour une aide plus efficace. Les donateurs membres du CAD ne détiennent à l'évidence pas la réponse à toutes les questions, d'où l'utilité d'élargir le débat sur la politique du développement aux formes Sud-Sud, triangulaires et autres de coopération* ». Le PPA reconnaît de la sorte que l'amélioration de l'efficacité de l'aide ne peut pas se réduire aux négociations entre le cercle traditionnel des donateurs membres du CAD et les pays bénéficiaires de l'APD. Les évolutions expérimentées par la coopération pour le développement, intensifiées lors de la dernière décennie, appellent à ce que l'efficacité de l'aide soit traitée dans un cadre plus large, dans lequel la coopération Sud-Sud et les initiatives privées puissent aussi trouver leur place.

La nécessité d'une ouverture à des acteurs et modalités de l'aide en dehors du CAD est encore plus accentuée dans le cadre du Partenariat de Busan, issu du dernier forum sur l'efficacité de l'aide qui s'est déroulé en 2011. Busan instaure un « *Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement, ouvert à tous* » (paragraphe 13). La mention explicite à « l'ouverture » rend compte des évolutions qui ont marqué le paysage de l'aide dans la dernière décennie et que la communauté internationale se déclare prête à intégrer de manière officielle.

L'un des objectifs explicites de ce forum était celui d'identifier des mécanismes pour assurer l'efficacité de l'aide dans un contexte en constante évolution. Il n'est d'ailleurs pas fortuit que le document issu de ce forum s'appelle « *Accord de Partenariat* » et qu'il évoque, dès le deuxième paragraphe, la coopération Sud-Sud. Busan cherche à rompre avec le cloisonnement du milieu de la coopération pour le développement, traditionnellement centré sur l'APD et les pays donateurs traditionnels, pour l'ouvrir à d'autres acteurs et à d'autres sources de financement du développement. Admettant que les forums précédents sur l'efficacité de l'aide étaient « *dominés par un groupe restreint d'acteurs* » (paragraphe 7), Busan déclare sa pleine adhésion à la diversité et cherche à mettre en place « *un socle de principes communs où toutes les formes de coopération trouvent leur place* » (paragraphe 11).

Ainsi, les Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide ont permis d'indéniables avancées dans la reconnaissance de l'importance de l'aide en dehors de l'APD. En dépit de cette

reconnaissance généralisée, force est de constater qu'aucun changement particulier, ni dans la définition de l'APD, ni dans les engagements chiffrés qui s'y réfèrent, n'ait été opéré.

L'idée que, dans le monde actuel, l'APD est une source de financement insuffisante pour subvenir aux besoins des pays en développement fait de plus en plus consensus. Pour autant, les seuls objectifs chiffrés qui concernent le financement du développement sur le plan international continuent à se référer au volume de l'APD. Les pays donateurs continuent à réaffirmer leur volonté d'atteindre ces objectifs, en faisant abstraction des profonds bouleversements survenus dans le domaine de la coopération pour le développement. Ainsi, la communauté internationale se focalise uniquement sur une partie des ressources à même de promouvoir le développement, laquelle, par ailleurs, s'avère de moins en moins représentative.

CHAPITRE III.

Panorama des objectifs chiffrés d'APD : une analyse des textes

III.1. Introduction

Dans les deux chapitres précédents nous nous sommes intéressés, premièrement, à la définition statistique de l'APD et aux dépenses qui la composent et, deuxièmement, à ce que le volume de ces dépenses représente à la lumière du contexte actuel. Ainsi, nous avons commencé par examiner la mesure de l'APD afin de bien éclaircir les tenants et les aboutissants liés à l'indicateur de référence des objectifs. En effet, celui-ci est considéré dans cette thèse comme étant le premier élément constitutif de la définition des objectifs d'aide chiffrés.

Nous poursuivons, dans ce chapitre, par l'examen du deuxième élément constitutif de la définition des objectifs, à savoir les textes internationaux dans lesquels les objectifs ont été adoptés. Le terme « textes », dans cette thèse, désigne les résolutions des Assemblées générales des Nations unies, ainsi que les rapports et déclarations officielles issues des Conférences des Nations unies qui font mention aux objectifs d'aide chiffrés. Il désigne, également, les déclarations officielles du G8 et celles issues du Conseil de l'Union européenne qui annoncent des objectifs sur le volume de l'APD.

Il convient tout d'abord de préciser que notre analyse se situe sur un plan collectif et non pas sur un plan individuel qui considérerait chaque pays donneur séparément. Cette thèse s'insère en effet dans le champ des objectifs d'aide collectifs. Ainsi, dans ce chapitre, nous nous intéressons aux objectifs chiffrés d'APD adoptés dans le cadre de textes négociés au sein des instances multinationales, qu'elles soient internationales (comme les Nations unies), ou à composition restreinte (comme le G8 ou l'Union européenne). Les déclarations ou promesses d'aide individuelles effectuées séparément par chaque pays donneur viennent épisodiquement compléter notre analyse, sans en faire l'objet principal.

Décrypter les textes pour dresser un panorama clair des objectifs internationaux sur le volume d'aide n'est pas sans difficulté. Comme nous le montrerons tout au long de ce chapitre, les textes sur lesquels se fonde l'adoption des objectifs présentent toute une série de faiblesses récurrentes qui brouillent la lisibilité des engagements réellement souscrits par les pays

donneurs. De manière générale, ces faiblesses touchent à la formulation, à l'adhésion et parfois même au contenu des objectifs en question, de telle sorte que la responsabilité afférente à leur réalisation devient diffuse.

Si notre analyse est principalement basée sur une lecture critique des textes dans lesquels les objectifs sont adoptés, nous sommes également tenus de considérer les rapports qui en font le suivi. En effet, l'interprétation des textes officiels est en grande mesure réalisée par le CAD et les Nations unies dans leurs rapports de suivi des objectifs d'aide chiffrés. Ces rapports offrent ainsi une source d'information précieuse que nous utiliserons longuement pour étayer notre lecture. Nous appuierons également notre analyse sur la littérature académique qui se penche sur les implications du processus des OMD sur l'APD.

Nous commençons ce chapitre par l'examen du huitième des OMD : le Partenariat mondial pour le développement. Si nous commençons par nous situer dans le cadre des OMD c'est parce que ceux-ci ont entraîné d'importants changements dans le contexte de la coopération internationale¹, y compris en ce qui concerne le rôle de l'APD. En effet, l'adoption des OMD déclenche un puissant plaidoyer autour de la nécessité d'augmenter le volume de l'APD afin de soutenir leur réalisation. C'est dans ce contexte que la dernière décennie connaît une prolifération sans précédent de promesses officielles liées à l'augmentation de l'APD, que nous examinerons au cours de ce chapitre.

Au sein des OMD, le Partenariat mondial pour le développement constitue le cadre d'action globale dans lequel, à partir de l'an 2000, s'insèrent les engagements des pays du Nord vis-à-vis du développement, y compris ceux qui concernent le volume de l'APD. Nous commençons donc par examiner le texte de référence du Partenariat mondial, puisqu'il pose les bases censées guider l'action des pays donateurs jusqu'en 2015.

¹ Il reste en dehors du cadre de cette thèse de rentrer dans le détail de l'ensemble des changements induits par les OMD. Toutefois, il convient de mentionner que la littérature académique s'est longuement penchée sur cette question. Voir Fukuda-Parr (2004) ; Fukuda-Parr et Hulme (2009) ; Manning (2009) et Hulme (2010) pour des analyses sur le processus des OMD en tant que cadre d'action pour la coopération internationale au développement. Pour une analyse de leur impact sur les pays donateurs, voir Fukuda-Parr (2008 et 2010). Voir Bourguignon *et al.* (2008) ; Fischer (2010) ; Kenny et Sumner (2011) pour des analyses concernant leur impact sur les pays bénéficiaires. Pour plus de détails sur les OMD et ses conséquences sur l'aide voir Thiele *et al.* (2007) ; Maning (2010) et Sumner et Tiwari (2011). Pour une restitution des points faibles et des critiques à l'égard des OMD voir Fukuda-Parr (2004) et Manning (2010). Enfin, voir FERDI (2010) pour une revue bibliographique d'autres récentes publications mondiales sur les Objectifs du Millénaire pour le développement.

À la suite de l'examen du Partenariat mondial, nous effectuerons une lecture critique des principaux textes qui entérinent les objectifs chiffrés d'APD. Ainsi, la section trois passe en revue les textes qui se réfèrent à l'objectif d'accorder à l'APD 0,7 % du RNB des pays donateurs. La section quatre explore le détail du Communiqué de Gleneagles, sommet du G8 qui a fait histoire par l'ampleur des promesses sur l'augmentation d'aide qui y ont été effectuées. La section cinq se penche sur les textes qui adoptent des objectifs chiffrés d'APD pour la catégorie spécifique des pays les moins avancés.

L'intérêt de considérer à la fois les principaux textes qui entérinent les objectifs est de pouvoir mettre en évidence leurs caractéristiques communes. Nous utiliserons une grille d'analyse similaire d'un texte à l'autre. Cette grille d'analyse repose sur l'examen de la formulation, l'adhésion et le contenu des objectifs d'aide chiffrés, tel qu'ils sont définis par les textes. À partir de cette lecture critique, nous identifierons un certain nombre de travers répétitifs qui vont pouvoir nous éclairer sur la nature de l'engagement des pays donateurs à l'égard des objectifs. Ainsi, la dernière section explorera les liens entre les faiblesses identifiées dans les différents textes et le non accomplissement des objectifs d'aide chiffrés.

III.2. Le Partenariat mondial pour le développement²

En septembre 2000, lors du Sommet du Millénaire, les États membres des Nations unies signaient la Déclaration du Millénaire (Nations unies 2000) érigeant la pauvreté comme le principal défi de l'humanité. Le Sommet du Millénaire a représenté le plus grand rassemblement des Chefs d'État et de gouvernement que l'histoire des Nations unies ait connu : 147 sur 189 pays présents à New York étaient représentés au plus haut niveau, ce qui octroie une légitimité politique sans précédent à la Déclaration du Millénaire (Fukuda-Parr 2004 ; Fukuda-Parr et Hulme 2009).

Les priorités internationales qui découlent de cette déclaration ont constitué la base pour définir les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) : une liste de 8 objectifs, 21 cibles et 60 indicateurs de suivi³ que la communauté internationale s'est déclarée résolue à atteindre à l'horizon 2015. Nous reproduisons dans l'annexe II la liste officielle des objectifs, cibles et indicateurs associés aux OMD.

Les OMD se déclinent en sept objectifs thématiques qui définissent les domaines prioritaires sur lesquels les efforts des pays en développement doivent se concentrer, à savoir⁴ : (1) réduire l'extrême pauvreté et la faim ; (2) assurer l'éducation primaire pour tous ; (3) promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ; (4) réduire la mortalité infantile ; (5) améliorer la santé maternelle ; (6) combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies et (7) préserver l'environnement. À ces objectifs thématiques, s'ajoute le (8) Partenariat mondial pour le développement, qui vise spécifiquement les pays développés. Ce dernier entend créer,

² Nous avons précédemment traité le contenu de cette section dans un article publié en 2010 dans la revue *Stateco*. Cf. Cué M. (2010). Il est consultable à l'adresse : <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/connaître/stateco/stateco105/stec105d.pdf>. Nous avons actualisé et revu son contenu à la lumière de la problématique qui fait l'objet de cette thèse.

³ Les objectifs du Millénaire pour le développement sont issus de la Déclaration du Millénaire. Le contenu exact des huit Objectifs fut défini un an plus tard dans le Rapport du Secrétaire général A/56/326 (Nations unies 2001a). Alors que cette première version des OMD ne comptait que 18 cibles et 48 indicateurs, la liste des cibles et indicateurs s'est élargie à 21 et 60 respectivement, suite au Document final du Sommet mondial de 2005 (Nations unies 2005b). Pour connaître le détail historique de l'adoption des OMD voir Manning (2009).

⁴ Liste officielle des OMD. Consultable à l'adresse : <http://www.un.org/fr/millenniumgoals/> (Consultée en juillet 2012). Elle est reproduite dans l'annexe I de cette thèse.

sur le plan mondial, les conditions favorables à la réalisation des sept objectifs précédents, y compris leur financement grâce à l'APD.

Ainsi, à partir des années 2000, suite à l'adoption des OMD, c'est dans le cadre du Partenariat mondial pour le développement que les engagements sur l'aide vont être adoptés. Toutefois, au-delà de l'APD, le Partenariat mondial pose le cadre global dans lequel s'insère l'ensemble de domaines d'action sur lesquels les pays développés sont appelés à agir afin de contribuer à la réalisation des OMD. Ces domaines vont au-delà de l'aide pour toucher à d'autres aspects comme le commerce, la dette ou les nouvelles technologies.

Dans cette section, nous examinerons le contenu du Partenariat mondial dans son ensemble. Nous estimons cet examen nécessaire à double titre. D'une part, il importe d'analyser le Partenariat mondial parce qu'il pose les bases qui, depuis la dernière décennie, sont censées orienter l'action des pays donateurs en matière d'APD. Il ne faut pas oublier que, comme le reste des OMD, le Partenariat mondial pour le développement restera en vigueur jusqu'en 2015. Il demeurera donc, jusqu'à cette date, le principal repère global au regard duquel est évaluée la contribution des pays du Nord envers le développement.

D'autre part, le fait d'examiner le texte de cet Objectif nous permettra de mettre en évidence un certain nombre de limites qui caractérisent la définition des responsabilités attribuées aux pays développés sur le plan international. Le manque de précision du Partenariat mondial illustre parfaitement l'ensemble de ces limites, que nous retrouverons dans les sections suivantes, lorsque nous analyserons les textes qui mentionnent spécifiquement les objectifs chiffrés d'APD.

Une fois examinée la formulation du Partenariat mondial dans son ensemble, nous nous intéresserons aux les efforts particuliers effectués sur le plan international pour assurer son suivi. Nous finirons cette section par un examen de la place de l'APD au sein de cet Objectif et, plus largement, au sein du processus des OMD.

III.2.1. La formulation du Partenariat mondial

Le Partenariat mondial est défini par des cibles à atteindre dans cinq domaines d'action, à savoir : l'aide publique au développement, l'accès aux marchés (le commerce), la viabilité de la dette, l'accès à des médicaments essentiels abordables et aux nouvelles technologies. Les pays développés doivent faire des avancées dans ces domaines pour, selon les termes de la Déclaration du Millénaire, « créer – tant au niveau national que mondial – un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté » (Nations unies 2000 :4).

L'adoption d'un huitième objectif qui vise à définir des obligations spécifiques pour les pays développés constitue l'un des aspects les plus novateurs du cadre des OMD (Fukuda-Parr 2008). Cela marque l'obtention d'un consensus politique autour des objectifs communs et surtout un renforcement de la responsabilité collective (pays du Nord et pays du Sud) pour leur réalisation. Toutefois, ce chemin n'a pas été parcouru sans difficulté. Fukuda-Parr (2004) et Hulme (2010) rapportent comment, lors de la négociation des OMD, la définition du contenu du huitième des objectifs fut fort problématique. Les pays en développement n'auraient pas accepté un accord global qui ne s'appliquait qu'à leurs seuls résultats. Ils ont, en conséquence, plaidé pour l'inclusion d'un dernier objectif qui devait désigner la contribution des pays avancés aux efforts globaux pour réduire la pauvreté. Finalement, ils ont obtenu que le Partenariat mondial pour le développement devienne le huitième des OMD. En revanche, ce gain de cause n'a été que relatif. Les tensions entre pays développés et pays en développement se reflètent dans le résultat final de cette négociation. Le huitième objectif se différencie nettement des autres dans ce sens où il repose sur une formulation équivoque. D'une part, la définition de son contenu présente un certain nombre d'insuffisances et incohérences qui rendent sa compréhension difficile. D'autre part, puisque les cibles de cet objectif n'ont pas été quantifiées, il s'avère particulièrement difficile d'évaluer son niveau de réalisation.

III.2.1.1. Quelles cibles pour quels indicateurs ?

Le tableau 6 ci-dessous présente le Partenariat mondial pour le développement dans sa forme originale. Une première lecture de ce tableau permet de déceler le manque de précision dans la

formulation de l'objectif. Alors que les indicateurs de suivi (colonne de droite) sont regroupés par domaine d'action (aide publique au développement, accès aux marchés, viabilité de la dette, l'accès à des médicaments essentiels abordables et aux nouvelles technologies), les cibles (colonne de gauche) introduisent des résultats qui touchent à plusieurs domaines à la fois. Par conséquent, il n'est pas toujours possible de faire correspondre chaque cible avec un indicateur de suivi clair et cohérent.

Le tableau suivant (tableau 7) présente une réorganisation libre des cibles et des indicateurs du huitième Objectif. Il reprend uniquement les trois premiers domaines d'action (aide publique au développement, accès aux marchés et viabilité de la dette) et laisse en dehors les deux domaines restants (accès à des médicaments essentiels abordables et aux nouvelles technologies). Ces deux derniers domaines sont formulés de manière plus claire que les trois précédents et ne méritent donc pas d'être repris. Le but de cette réorganisation est de permettre, à la fois, d'améliorer la compréhension de l'objectif et de mettre en évidence les insuffisances et les problèmes de cohérence liés à sa formulation.

Tableau 6 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	
<p>Cible 8A : Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire</p> <p>Comprend un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, au niveau tant national qu'international</p> <p>Cible 8B : Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés</p> <p>Suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés, l'application d'un programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'annulation des dettes publiques bilatérales, ainsi que l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté</p> <p>Cible 8C : Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement (en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les décisions issues de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée Générale)</p> <p>Cible 8D : Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre l'endettement viable à long terme</p>	<p><i>Certains des indicateurs ci-après sont évalués séparément dans les cas des pays les moins avancés (PMA) de l'Afrique, des pays sans littoral et des petites États insulaires en développement</i></p> <p>Aide publique au développement (APD)</p> <p>8.1 Montant net de l'APD totale et en faveur des pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE)</p> <p>8.2 Proportion de l'APD bilatérale totale des pays du CAD/OCDE, par secteur, consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement)</p> <p>8.3 Proportion de l'APD bilatérale des pays du CAD/OCDE qui n'est pas liée</p> <p>8.4 APD reçue par les pays en développement sans littoral en pourcentage de leur revenu national brut</p> <p>8.5 APD reçue par les petits États insulaires en développement en pourcentage de leur revenu national brut</p> <p>Accès aux marchés</p> <p>8.6 Proportion du total des importations des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance des pays en développement et des pays les moins avancés qui sont admises en franchise de droits</p> <p>8.7 Droits de douane moyens appliqués par les pays développés aux produits agricoles et textiles en provenance des pays en développement</p> <p>8.8 Estimation des subventions aux produits agricoles dans les pays de l'OCDE en pourcentage de leur produit intérieur brut</p> <p>8.9 Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales</p> <p>Viabilité de la dette</p> <p>8.10 Nombre total de pays ayant atteint leurs points de décision et nombre total de pays ayant atteint leurs points d'achèvement (cumulatif) dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE)</p> <p>8.11 Allègement de la dette annoncé au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)</p> <p>8.12 Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services</p>
<p>Cible 8E : En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement</p>	<p>8.13 Proportion de la population pouvant se procurer les médicaments essentiels à un coût abordable et dans des conditions pouvant être maintenues durablement</p>
<p>Cible 8F : En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous</p>	<p>8.14 Nombre de lignes fixes, pour 100 habitants</p> <p>8.15 Abonnés à un service de téléphonie mobile, pour 100 habitants</p> <p>8.16 Nombre d'utilisateurs d'Internet, pour 100 habitants</p>

Source : Nations unies, liste officielle des indicateurs associés aux OMD (cf. annexe II).

Tableau 7 : Réorganisation du Huitième OMD

Cibles (regroupées par domaine d'action)	Indicateurs de suivi
Aide publique au développement	
Cible ?	8.1 Montant net de l'APD totale (...) en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE)
Cible 8B : Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés [y compris] l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté	8.1 Montant net de l'APD (...) en faveur des pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE)
Cible ?	8.2 Proportion de l'APD bilatérale totale des pays du CAD/OCDE, par secteur, consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement)
Cible ?	8.3 Proportion de l'APD bilatérale des pays du CAD/OCDE qui n'est pas liée
Cible 8C : Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement	8.4 APD reçue par les pays en développement sans littoral en pourcentage de leur revenu national brut 8.5 APD reçue par les petits États insulaires en développement en pourcentage de leur revenu national brut
Cible 8C : (...) en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les décisions issues de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée Générale	Indicateurs ?
Accès aux marchés	
Cible 8A : Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire	8.6 Proportion du total des importations des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance des pays en développement (...) qui sont admises en franchise de droits. 8.7 Droits de douane moyens appliqués par les pays développés aux produits agricoles et textiles en provenance des pays en développement 8.8 Estimation des subventions aux produits agricoles dans les pays de l'OCDE en pourcentage de leur produit intérieur brut
Cible 8A : Comprend un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, au niveau tant national qu'international	Indicateurs ?
Cible 8B : Répondre aux besoins particuliers des PMA [y compris par] l'admission en franchise et hors contingents de leurs exportations	8.6 Proportion du total des importations des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance (...) des pays les moins avancés qui sont admises en franchise de droits
Cible ?	8.9 Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales Indicateur d'APD ou d'accès aux marchés ?
Viabilité de la dette	
Cible 8D : Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre l'endettement viable à long terme	8.10 Nombre total de pays ayant atteint leurs points de décision et nombre total de pays ayant atteint leurs points d'achèvement (cumulatif) dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) 8.11 Allègement de la dette annoncé au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) Indicateur de viabilité de la dette ou d'APD ? 8.12 Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services
Cible 8B : Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés [y compris] l'application d'un programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE) et l'annulation des dettes publiques bilatérales (...) (pour les) pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté	8.12 Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services

Source : Réorganisation libre du Partenariat mondial pour le développement des Nations unies par l'auteur.

Dans notre réorganisation, la colonne des indicateurs (à droite) suit l'ordre instauré par l'objectif original, où ils sont regroupés par domaine d'action. En revanche, la colonne des cibles (à gauche) a été entièrement réorganisée. Nous avons découpé les cibles par domaine d'action, pour ensuite tenter de les associer aux indicateurs susceptibles de mesurer les progrès pour chacune d'entre elles.

Par exemple, la cible 8B, qui se réfère aux besoins particuliers des pays les moins avancés, doit être divisée pour pouvoir être suivie de manière cohérente. Une première sous-cible s'exprimerait en termes d'APD (mesurée par l'indicateur 8.1). Une deuxième énoncerait les avancées nécessaires en matière d'accès aux marchés (mesurée par les indicateurs 8.6 et 8.7), alors que la troisième sous-cible se référerait au service de la dette (indicateur 8.12). Le même exercice a été effectué pour les trois autres cibles (8A, 8C et 8D) permettant ainsi de mettre en évidence les lacunes existantes lorsque les cibles et/ou les indicateurs ne sont pas cohérents voire sont inexistantes (en rouge dans le tableau). Voici le détail des imprécisions qui apparaissent suite à la réorganisation de l'objectif.

En premier lieu, l'indicateur 8.1 propose de mesurer le montant net de l'APD. Or, aucune cible n'est énoncée en termes d'APD totale. Le même constat est valable pour les indicateurs 8.2 et 8.3, qui se réfèrent respectivement à l'APD consacrée aux services sociaux de base et à celle qui est déliée. L'Objectif 8 propose donc des indicateurs qui aspirent à suivre des progrès pour des cibles qui n'ont pas été clairement définies. Dans ces circonstances, plusieurs questions restent en suspens. Quel serait le but recherché par une augmentation de l'APD consacrée aux services sociaux de base ou d'une augmentation de l'aide qui n'est pas liée ? À combien devrait s'élever cette augmentation ? Dans tous les pays en développement ? Seulement dans les PMA ?

De son côté, la cible 8C se réfère aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires, « *en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les décisions issues de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale* ». En 1994, 111 gouvernements ont adopté la *Déclaration et le Programme de la Barbade* à l'issue de la Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement. Reconnaisant la fragilité de ces États, le programme prévoit notamment la création de centres régionaux de développement durable afin de

promouvoir la recherche, la création d'un programme d'assistance technique et la mise sur pied d'un réseau d'information. Or, le huitième objectif ne prévoit aucun mécanisme particulier d'accompagnement de ces accords. Le suivi de cette cible est prévu uniquement en termes d'APD (indicateurs 8.4 et 8.5) laquelle, de nouveau, n'est pas quantifiée. L'absence d'autres indicateurs entraîne un manque de suivi des engagements définis dans le Programme d'action de la Barbade, du moins, dans le cadre des OMD. Dans ces conditions, on s'interroge sur l'utilité de définir une cible particulière autour de ces pays.

La cible 8A se réfère à l'accès aux marchés, mais comprend également « *un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, au niveau tant national qu'international* ». En revanche, aucun indicateur n'a été défini pour nous guider dans la manière d'interpréter cet engagement. La bonne gouvernance, fait-elle référence à une réforme des structures internationales de prise de décision ? S'agit-il plutôt d'un rappel des conditionnalités de l'aide, parmi lesquelles la bonne gouvernance locale est souvent plaidée ?

Des questions se posent également en ce qui concerne le rôle de l'indicateur 8.9. Il est censé mesurer la proportion d'APD allouée au renforcement des capacités commerciales, mais à quelle cible correspond-il ? Alors qu'il est classé à côté des indicateurs qui évaluent l'accès aux marchés, ne répond-il pas davantage à une volonté de mesurer les efforts pour soutenir les pays en développement par le biais de l'APD ?

De même, l'indicateur 8.11, qui se réfère à l'allègement de la dette, ne devrait-il pas s'ajouter aux engagements en faveur de l'APD ? L'APD est belle et bien l'agrégat statistique par le biais duquel les pays du CAD comptabilisent les créances annulées aux pays en développement. Dans ces circonstances, il peut sembler superflu de définir un indicateur séparé, car l'annulation de la dette est comptabilisée dans le cadre de l'APD. Ne serait-il pas plus approprié d'illustrer, dans les indicateurs qui se réfèrent à l'APD, la part qui correspond à l'allègement de la dette ?

Finalement, certains indicateurs sont évalués séparément pour les PMA, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement. Ceci est évidemment le cas des indicateurs concernés par le suivi des progrès de ces pays particuliers (8.1, 8.4, 8.5 et 8.6). Néanmoins, dans d'autres cas, ce suivi particulier se fait sans que l'indicateur le mentionne explicitement. Ainsi, dans les rapports de suivi du Partenariat

mondial⁵, l'indicateur 8.7 (droits de douane) est évalué séparément pour les PMA et le 8.12 (service de la dette) est calculé pour les PMA, les pays en développement sans littoral et les petits États insulaires en développement. Il en est de même pour les trois indicateurs qui mesurent les progrès dans le domaine de l'accès aux nouvelles technologies (8.14, 8.15 et 8.16) et qui sont évalués séparément pour ces trois groupes de pays. Bien qu'il soit utile de mesurer plus attentivement les progrès des pays qui ont des difficultés particulières, pourquoi le faire uniquement par le biais de ces indicateurs-là et non pas des autres ? Et quelle est la logique sous-jacente de ce choix ? Il serait tout aussi important de faire le suivi particulier de la proportion de l'APD qui est allouée au renforcement des capacités commerciales, ou celle qui est consacrée aux services sociaux de base des pays les plus défavorisés. Qui plus est, les statistiques de l'aide rendent ces données facilement accessibles.

En somme, la compréhension du huitième objectif demande un effort de réorganisation important, ce qui donne un premier aperçu de son ambiguïté. Le contenu de cet Objectif – ses cibles, indicateurs et domaines d'action – soulève des nombreuses questions qui demeurent sans réponse. Si la première difficulté consiste à savoir ce qu'est réellement le Partenariat mondial pour le développement, de nouvelles difficultés apparaissent lors des tentatives visant à évaluer son accomplissement.

III.2.1.2. Des efforts qui ne sont pas quantifiés

Un des mérites des OMD est de traduire de manière claire et simple les enjeux complexes du développement. Ils constituent un passage des déclarations d'intention, reflétées dans la Déclaration du Millénaire, à l'action concrète exprimée grâce aux huit objectifs (Manning 2010).

De fait, les OMD sont définis suivant une approche de gestion axée sur les résultats (Hulme 2010). L'OCDE (2009e : 2) définit la gestion axée sur les résultats (GAR) comme « *une stratégie de gestion centrée sur les performances sur le plan du développement et sur l'amélioration durable des résultats nationaux. Elle offre un cadre pour promouvoir l'efficacité au regard du développement où les informations sur*

⁵ Cf. Rapports de suivi du *Huitième objectif du Millénaire pour le développement*. Nations unies (2008a, 2009a, 2010a, 2011a et 2012).

les performances servent à améliorer la prise de décision. Elle comporte aussi des outils pratiques pour la planification stratégique, la gestion des risques, le suivi des progrès accomplis et l'évaluation des résultats ». Le cadre des OMD s'insère dans cette optique, puisqu'il définit des objectifs accompagnés de cibles quantitatives, une échéance pour les atteindre et des indicateurs de suivi permettant de mesurer les progrès accomplis.

Les objectifs un à sept sont formulés de manière claire et directe, en s'appuyant sur des verbes d'action : éliminer l'extrême pauvreté et la faim ; assurer l'éducation primaire pour tous ; promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, etc. Ils s'accompagnent de cibles qui renseignent sur les résultats à atteindre, exprimés en termes quantitatifs : réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour ; d'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires, etc. Comme l'impose la GAR, un ou plusieurs indicateurs de suivi s'associent à chaque cible de manière à permettre – et à standardiser – la mesure des progrès accomplis par les différents pays : proportion de la population disposant de moins d'un dollar par jour ; taux net de scolarisation dans le primaire, etc.

Si cette méthode est rigoureusement employée dans le cas des Objectifs 1 à 7, elle est esquivée de manière systématique en ce qui concerne l'Objectif 8. Comme l'affirme Hulme (2010), dans le cas du Partenariat mondial, les intérêts politiques l'auraient emporté sur la pleine application de la GAR. À la différence du reste des OMD, aucune des cibles du huitième objectif n'a été quantifiée. Ainsi, le Partenariat mondial se contente de fixer des cibles génériques sans faire mention à d'engagements chiffrés.

Le cas de l'aide publique au développement représente un bon exemple. Il importe de souligner que le Rapport du Secrétaire des Nations unies pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire rappelait clairement la nécessité pour les pays industrialisés « d'atteindre l'objectif d'une APD égale à 0,7 % de leur PNB » (Nations unies 2001a : paragraphe 136). Malgré cela, la cible de 0,7 % d'APD n'a pas été retenue dans la liste officielle des Objectifs approuvée ultérieurement.

Un certain nombre de pays donateurs⁶ se seraient opposés à l'adoption d'objectifs chiffrés pour l'APD – et, en particulier, de faire mention de l'objectif de 0,7 % – car ceux-ci auraient impliqué des augmentations perçues comme étant trop importantes. Le Partenariat mondial n'avance donc aucun montant d'APD à atteindre pour 2015, ni en termes d'APD globale, ni en termes d'APD pour contribuer aux besoins particuliers des PMA.

C'est le même cas de figure en ce qui concerne les cibles de viabilité de la dette et du commerce. Pour ce dernier, alors qu'il est question de « *poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire* », aucun engagement n'a été chiffré en termes d'importations, de droits de douane ou de subventions. Pourtant, comme il est sans cesse rappelé (voir, par exemple, Nations unies 2002a : 33), l'impossibilité pour les pays en développement d'accéder aux marchés des pays développés constitue un grave obstacle au développement. Pour ne citer qu'un exemple, la pratique des subventions versées aux agriculteurs des pays de l'OCDE – y compris les mesures protectrices de la politique agricole de l'UE – nuisent à la compétitivité de la production agricole des pays en développement, entravant leur accès aux marchés mondiaux. Par le biais de l'indicateur 8.8 du Partenariat mondial, les pays de l'OCDE se sont engagés à estimer annuellement le montant de ces subventions : 384 milliards de dollars en 2010 (0,93 % du PIB total des pays de l'OCDE) par rapport aux 128 milliards octroyés au titre de l'APD pour la même année, soit trois fois moins (Nations unies 2012: 42). Malgré l'importance que représente cet aspect, les pays du Nord n'ont pris aucun engagement quantifié visant à réduire leur soutien au secteur agricole.

Par ailleurs, la cible concernant le partenariat avec l'industrie pharmaceutique est formulée de manière très vague : « *rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables* », mais disponibles pour combien de personnes et à quel prix ?

Enfin, la cible énoncée dans le domaine de l'accès aux nouvelles technologies se limite à souhaiter « *que les avantages des nouvelles technologies soient accordés à tous* ». Comme le reconnaissent

⁶ Le Japon et les États-Unis sont souvent cités parmi les plus réticents, par rapport aux pays nordiques qui eux auraient été favorables à l'objectif de 0,7 % car ils l'avaient pratiquement déjà atteint (Fukuda-Parr 2009 ; Hulme 2010). Dans la section suivante, nous aborderons plus particulièrement les différentes attitudes des pays donateurs par rapport à l'objectif de 0,7 %.

les rapports de suivi du Partenariat mondial⁷, le manque de cibles chiffrées dans le domaine de l'accès aux nouvelles technologies empêche d'évaluer les éventuels progrès.

En somme, sur le plan méthodologique, le huitième objectif comporte une longue liste de faiblesses et de limites difficilement surmontables, car elles sont inhérentes à sa formulation. En l'absence de cibles claires et mesurables, la réalisation du huitième objectif ne peut pas être véritablement évaluée. La question de base demeure de savoir quels sont les résultats concrets à atteindre à l'horizon 2015, sur lesquels les pays du Nord se sont formellement engagés, à la lumière desquels les éventuels progrès devraient être évalués.

III.2.2. Le suivi du Partenariat mondial

Les OMD ont entraîné un déploiement sans précédent de ressources et d'efforts internationaux visant à assurer le suivi de leur mise en œuvre (Hulme 2010). En particulier, le suivi des OMD a nécessité la définition d'un cadre méthodologique sur le plan mondial permettant d'attester les progrès accomplis pour chacun des indicateurs.

Pour renseigner les progrès, nombre d'agences des Nations unies s'efforcent de rassembler et de mettre en cohérence les données provenant des appareils statistiques nationaux divers et éparpillés. La complexité de l'exercice, aussi bien sur un plan national que mondial, est manifeste. Il en découle de nombreux rapports annuels publiés sous l'égide des Nations unies.

Cela étant dit, ces efforts mettent clairement l'accent sur les résultats accomplis par les pays du Sud. Ainsi, par exemple, les rapports nationaux de suivi des OMD, élaborés grâce à l'appui du PNUD, évaluent annuellement les progrès de chaque pays du Sud envers les objectifs. Or, il n'existe pas d'exercice similaire pour évaluer individuellement les progrès effectués par les pays du Nord. Les tentatives pour porter cette exigence dans le cadre des Nations unies ont toutes échouées (Fukuda-Parr 2004). Certains pays, comme la Suède, réalisent une autoévaluation qu'ils présentent au Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC), mais cela reste facultatif. Cette asymétrie dans la reddition des comptes se rajoute aux ambiguïtés de

⁷ Nations unies (2008a, 2009a, 2010a, 2011a et 2012).

formulation et aux difficultés d'évaluation pour devenir la troisième grande faiblesse du Partenariat mondial.

Force est de constater la complexité de rendre compte des résultats associés à cet Objectif. À sa formulation équivoque se rajoutent des cibles non quantifiées qui touchent à pas moins de cinq domaines d'action différents. Reconnaisant la difficulté particulière pour le suivi du huitième Objectif, le Secrétaire général des Nations unies a demandé la création d'un groupe spécial chargé de compiler l'information – fragmentée – et d'affiner le suivi de ses cibles – non quantifiées –. Il crée, en 2007, le Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des OMD⁸ dont l'objectif spécifique est de se consacrer au suivi de la réalisation du Partenariat mondial pour le développement. Axé sur l'amélioration de la coordination entre les différentes organisations des Nations unies, ce travail de suivi sollicite une vingtaine d'organisations internationales, y compris la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, ainsi que l'OCDE et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le PNUD et le Département des affaires économiques et sociales des Nations unies (UNDESA) jouent le rôle de chefs de file pour coordonner les activités du groupe de réflexion.

À ce jour, le Groupe de réflexion a publié cinq rapports de suivi du huitième objectif (Nations Unies 2008a, 2009a, 2010a, 2011a et 2012), grâce auxquels on peut établir certaines tendances par rapport à son accomplissement. De manière générale, les rapports constatent que les pays donateurs ont fait peu de progrès dans la mise en œuvre des cibles de l'Objectif 8. Sans doute les progrès les plus significatifs entre 2000 et 2012 sont ceux qui ont été accomplis dans le domaine de la réduction de la dette envers les pays les plus pauvres. Par ailleurs, ils signalent que la réalisation du Partenariat mondial devient problématique dans le contexte de ralentissement économique provoqué par la crise qui, en outre, menace certaines des avancées acquises lors des dernières années. Le constat qui ressort du dernier rapport publié à ce jour est des plus pessimistes. Le rapport annonce que « *le Groupe de réflexion a éprouvé du mal à trouver des domaines dans lesquels de nouvelles avancées significatives avaient été réalisées* » (Nations unies 2012 : iii).

Nous traiterons le cas particulier des progrès faits dans le domaine de l'APD dans les sections suivantes. Néanmoins, il reste en dehors du périmètre de cette thèse de rentrer dans le détail des progrès accomplis dans les autres domaines du Partenariat mondial, à savoir : l'accès aux

⁸ Traduction officielle de *MDG Gap Task Force*, en anglais.

marchés (le commerce), la viabilité de la dette, l'accès à des médicaments essentiels abordables et aux nouvelles technologies.

Au-delà des rapports de suivi général sur le huitième objectif, le Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des OMD effectue un exercice de mise à jour des différents engagements qui touchent les domaines du Partenariat mondial. Le huitième objectif repose effectivement sur des accords internationaux qui sont en constante évolution. Bien que sa formulation soit restée pratiquement identique depuis l'adoption des OMD⁹, son suivi prend en compte les résolutions issues de différents sommets et conférences internationales qui ont eu lieu depuis l'an 2000. Associés de manière plus ou moins directe avec l'Objectif, ces nouveaux accords contiennent parfois la réaffirmation des engagements qui avaient déjà été énoncés et, dans quelques cas, leur concrétisation. Ainsi, les lacunes causées par l'absence de cibles quantifiées sont quelque peu compensées par les engagements pris et/ou réaffirmés lors des manifestations et forums internationaux ultérieurs.

La mise à jour des engagements s'effectuait jusqu'en 2012 à l'aide d'une « matrice des engagements globaux »¹⁰, qui reflétait les engagements actifs touchant aux cinq domaines d'action du Partenariat mondial. Cet accompagnement est intéressant dans la mesure où il permet de suivre l'évolution des accords internationaux qui vont dans le sens de l'approfondissement du Partenariat mondial. Il permet également d'identifier les lacunes associées à leur mise en œuvre. On peut néanmoins regretter la superficialité de l'exercice de suivi, qui se limite à compiler, sous forme de tableau, les consensus atteints et, le cas échéant, les cibles qui les accompagnent, sans produire aucune analyse sur l'impact des nouveaux accords. Afin d'illustrer la nature du suivi effectué par les Nations unies, nous incluons dans l'annexe III la dernière version de cette Matrice (août 2011) pour ce qui concerne le domaine de l'APD.

En 2012, le Secrétaire général des Nations unies, souhaitant accroître la transparence et mieux assurer l'exercice effectif des responsabilités liées aux engagements, lançait une nouvelle

⁹ À l'exception d'une seule cible, concernant l'emploi pour les jeunes, qui a été remaniée et rajoutée à l'objectif numéro un.

¹⁰ *Matrix of Global Commitments*, en anglais (cf. annexe III)

initiative nommée « cadre de mise en œuvre intégrée »¹¹ (Nations unies 2012). Ce cadre, uniquement consultable en ligne, remplace la matrice des engagements globaux. Il renforce le suivi du Partenariat mondial dans ce sens où il offre des données centralisées et plus détaillées sur chacun des engagements. Désormais, il est également possible de suivre la mise en œuvre des engagements pays par pays. Un des buts recherchés est de renforcer la responsabilisation vis-à-vis des différents engagements. Les Nations unies (2012) espèrent que le fait de rendre plus transparents les écarts qui existent entre engagements et réalisations puisse contribuer à améliorer les résultats. Néanmoins, tout comme la matrice des engagements globaux, le cadre de mise en œuvre intégré n'offre aucune sorte d'analyse. C'est précisément cette analyse que nous effectuerons dans la section suivante, lorsque nous examinerons les textes officiels qui adoptent des objectifs sur le volume de l'APD.

III.2.3. L'APD dans le Partenariat mondial

Des cinq domaines d'action énoncés dans le Partenariat mondial, c'est sans doute sur l'aide que l'attention s'est davantage focalisée. Cinq des seize indicateurs définis dans le Partenariat se réfèrent exclusivement à l'aide, ou sept si l'on compte l'indicateur 8.9, qui se réfère à la proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales, et le 8.11 qui se réfère à l'allégement de la dette (cités entre parenthèses ci-dessous). Ces indicateurs sont les suivants :

- Indicateur 8.1 : Montant net de l'APD totale et en faveur des pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE).
- Indicateur 8.2 : Proportion de l'APD bilatérale totale des pays du CAD/OCDE, par secteur, consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement).
- Indicateur 8.3 : Proportion de l'APD bilatérale des pays du CAD/OCDE qui n'est pas liée.

¹¹ *Integrated Implementation Framework*, en anglais. Consultable en ligne à l'adresse : <http://iif.un.org>. (Consultée en mars 2013).

- Indicateur 8.4 : APD reçue par les pays en développement sans littoral en pourcentage de leur revenu national brut.
- Indicateur 8.5 : APD reçue par les petits États insulaires en développement en pourcentage de leur revenu national brut.
- (Indicateur 8.9 : Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales).
- (Indicateur 8.11 : Allègement de la dette annoncé au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale).

L'aide publique au développement constitue ainsi la cible privilégiée du Partenariat mondial. Cela veut dire que, pour contribuer à la réalisation des OMD, la principale responsabilité attribuée aux pays développés est celle d'augmenter l'APD.

Le fait de se pencher sur la genèse des OMD permet de mieux comprendre la prépondérance de l'APD dans le cadre du Partenariat mondial. Les OMD ont été largement inspirés des recommandations formulées dans un influent rapport publié en 1996 par le CAD : *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^{ème} siècle* (OCDE 1996). Ce rapport établissait une liste d'objectifs de développement, basés sur les recommandations issues des grandes conférences des Nations unies de la décennie 1990. Ces objectifs, appelés les « Objectifs internationaux de développement » (OID), marquaient un accord sur un nombre spécifique de domaines à prioriser, en même temps qu'ils établissaient certaines cibles quantitatives à atteindre dans un cadre temporel. Pour la première fois, le processus de développement se concentrait sur un nombre délimité d'objectifs prioritaires dont la réalisation était assortie de repères temporels (OCDE 2006a). Toutefois, les objectifs ainsi définis exprimaient les priorités que les pays du CAD jugeaient importantes pour le développement des pays du Sud. Pour reprendre les termes du rapport en question, les OID expriment « *l'opinion collective qu'ont sur ces questions les ministres de la coopération pour le développement, les dirigeants des organismes d'aide et autres hauts responsables de la coopération pour le développement, réunis au sein du CAD* » (OCDE 1996 : 1). Autrement dit, par le biais de ce rapport, les pays du CAD visaient à améliorer le fonctionnement de l'APD en appliquant une gestion basée les résultats (Hulme 2010).

De nombreuses sources reconnaissent que les OID ont largement servi d'inspiration pour la formulation des OMD (OCDE 2006a ; Manning 2009 ; Hulme 2010 ; OCDE 2012a). Il est

attribué aux OMD la même logique sous-jacente que celle des OID, à savoir, améliorer le fonctionnement de l'aide grâce à une concentration de celle-ci sur un domaine restreint de priorités chiffrées et assorties de repères temporelles. Aussi, certains auteurs (Clemens *et al.* 2007) affirment que les OMD étaient liés à la volonté d'augmenter l'APD dès le début. Il ne faut pas oublier qu'ils arrivent sur la scène internationale dans une période où la remise en question des fondements de l'APD avait conduit à d'importantes coupures dans les budgets des agences de développement.

De surcroît, les OMD se sont avérés des instruments efficaces pour appuyer les actions de plaidoyer sur l'APD (Manning 2009). Comme le souligne ce dernier, grâce au langage direct dans lequel ils sont formulés, ils ont permis de faire passer des messages relativement simples auprès du grand public. Ainsi, des ONG et des célébrités, avec les OMD à l'appui, ont entamé d'importantes actions de sensibilisation afin d'attirer l'attention des citoyens du Nord sur les grands problèmes des pays du Sud. Tout au long de la dernière décennie, les OMD ont été l'instrument privilégié par les acteurs de la société civile pour justifier la nécessité d'augmenter l'APD (Fukuda-Parr et Hulme 2009). Dans ce contexte, des OMD comme la réduction de l'extrême pauvreté, l'éducation des enfants défavorisés ou la lutte contre des maladies « évitables » étaient autant d'arguments mis en avant afin de susciter la prise de conscience et mobiliser l'opinion publique. Le but ultime étant de faire pression auprès de dirigeants politiques des pays riches, pour qu'ils apportent des ressources supplémentaires à même de résoudre ces grands problèmes mondiaux.

Ce plaidoyer s'est intensifié suite au Sommet mondial des Nations unies de 2005, le premier à passer en revue les avancées effectuées après la Déclaration du Millénaire. Les maigres progrès accomplis pendant le premier quinquennat des OMD (cf. Nations unies 2005a) ont mis une pression supplémentaire pour que l'aide vienne soutenir davantage les efforts des pays en développement. Dès lors, les faibles progrès constatés dans l'atteinte des OMD constituent un argument récurrent pour inciter les pays donateurs à faire davantage d'efforts afin d'accroître l'APD (Clemens et Moss 2005a).

Ainsi, au cours de la dernière décennie, les OMD ont contribué à renforcer l'importance attribuée au rôle de l'APD dans le financement du développement. La pression pour atteindre les OMD a conduit à une véritable focalisation sur le volume de l'aide issue des pays donateurs

du CAD. Ceux-ci sont devenus pleinement acteurs dans ce scénario, en multipliant les annonces autour des montants d'APD qu'ils s'engageaient à verser au profit de la réalisation des OMD. Ainsi, la dernière décennie a connu une importante prolifération du nombre d'objectifs chiffrés visant à augmenter le volume de l'APD. Dans les sections qui suivent, nous effectuerons une lecture critique des principaux textes dans lesquels ces objectifs sont définis.

III.3. Les textes d'adoption de l'objectif de 0,7 %

Le premier texte qui se réfère à un objectif chiffré d'APD date du 24 octobre 1970. Il s'agit de la Résolution 2626, dans laquelle l'Assemblée générale des Nations unies adopte la *Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations unies pour le développement* (Nations unies 1970). Dans ce texte, les pays « économiquement avancés » sont appelés à accroître leur APD pour atteindre un montant minimum de 0,7 % de leur RNB (paragraphe 43). L'objectif de 0,7 % fut réitéré dix ans plus tard, en 1980, lors de l'adoption de la *Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations unies pour le développement* (Nations unies 1980 : paragraphe 98). En 1990, lors de l'adoption de la *Stratégie internationale du développement pour la quatrième Décennie des Nations unies pour le développement* (Nations unies 1990), la nécessité d'atteindre l'objectif de 0,7 % est à nouveau rappelée (paragraphe 40).

Parallèlement, les différentes conférences thématiques des Nations unies constituèrent autant d'occasions pour réaffirmer cet objectif. Tel fut le cas, par exemple, de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro en 1992 (Nations unies 1992 : paragraphe 33), ou du Sommet mondial pour le développement social, célébré à Copenhague en 1995 (Nations unies 1995 : engagement 9).

À partir des années 2000, suite à l'adoption des OMD, c'est dans le cadre du Partenariat mondial pour le développement que les engagements sur l'aide vont être adoptés. Toutefois, comme nous l'avons signalé dans la section précédente, le contenu du Partenariat se contente de faire mention de « *l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse* » (cible 8B), sans pour autant concrétiser le montant de cette aide par une cible chiffrée.

L'adoption des OMD fut suivie par la Conférence internationale sur le financement du développement, qui s'est tenue en mars 2002 à Monterrey. Ce fut l'occasion de poursuivre et d'approfondir le processus de négociation internationale sur la manière de financer les progrès préconisés par les OMD. L'un des points principaux de l'agenda de Monterrey était de trouver un accord sur le montant de ressources additionnelles que les pays donateurs étaient prêts à consacrer pour soutenir les OMD.

Dans le cadre de la préparation de la Conférence de Monterrey, le Secrétaire général des Nations unies demande à un Groupe de haut niveau, connu sous l'appellation de Commission Zedillo¹², d'émettre des recommandations sur les mécanismes financiers qui permettraient d'assurer le développement mondial. C'est dans ce contexte que la Commission Zedillo réalisa l'une des premières (parmi de nombreuses) estimations sur le volume d'aide nécessaire à l'atteinte des OMD¹³.

Les moyens en faveur du développement préconisés par le rapport de la Commission Zedillo¹⁴ vont bien au-delà de l'aide et concernent également des domaines comme les flux de capitaux privés, le commerce et de nouvelles sources de financement, parmi lesquelles une taxe internationale sur les émissions de gaz carbonique. Bien sûr, les propres politiques des pays en développement sont aussi dans la ligne de mire du rapport qui affirme que « *c'est aux pays en développement eux-mêmes qu'il appartient au premier chef d'assurer leur croissance et leur développement équitable* » (Nations unies 2001b : 15).

Ceci étant dit, le rapport accorde à l'augmentation de l'APD un rôle primordial. Tout d'abord, il demande instamment que les pays industrialisés « *s'engagent à atteindre l'objectif convenu pour l'aide, soit 0,7 % de leur PNB* » (Nations unies 2001b : 9). Il annonce ensuite que la réalisation des Objectifs du Millénaire « *nécessiterait à elle seule un montant supplémentaire de 50 milliards de dollars chaque année au titre de l'aide publique au développement – soit quasiment deux fois plus que le montant de l'aide actuellement fournie* » (Nations unies 2001b : 21).

Toutefois, les 50 milliards annuels d'aide additionnelle – ou le doublement de l'aide – que le rapport Zedillo estimait nécessaire pour atteindre les OMD ne firent l'objet d'aucun engagement international. Le Consensus de Monterrey, issu de la Conférence internationale sur le financement du développement de 2002, admet clairement la nécessité d'un accroissement sensible des moyens engagés pour assurer la réalisation des OMD. Il insiste également sur l'importance d'examiner « *les moyens et les délais prévus pour la réalisation des objectifs* » (Nations unies 2002a : paragraphe 42), même si aucun plan précis n'était proposé dans le Consensus lui-même. Néanmoins, nulle mention n'est faite aux estimations

¹² Groupe d'experts composé par 11 personnalités du monde financier et nommé ainsi d'après Ernesto Zedillo, ancien président du Mexique et président du Groupe d'experts.

¹³ Nous examinerons le détail de ces travaux dans le chapitre suivant, qui traite des cibles quantitatives pour le volume de l'APD.

¹⁴ Dorénavant, dans ce texte, nous appellerons ce rapport le « rapport Zedillo ».

préconisées par le rapport Zedillo¹⁵. En fin de compte, le Consensus de Monterrey se limite à réitérer l'objectif de 0,7 % fixé par les Nations unies en 1970. Le texte du Consensus invite les pays donateurs à « *prendre des mesures concrètes pour atteindre l'objectif consistant à consacrer 0,7 % de leur RNB à l'APD en faveur des pays en développement* » (Nations unies 2002a : paragraphe 42).

Le même objectif fut réitéré quelques mois plus tard lors du Sommet mondial sur le développement durable qui s'est tenu à Johannesburg (Nations unies 2002b : paragraphe 85).

Pour sa part, le Sommet mondial de septembre 2005, destiné notamment à passer en revue les avancées effectuées après la Déclaration du Millénaire, se limite à réaffirmer le Consensus de Monterrey, sans fixer de nouveaux objectifs pour les montants d'APD (Nations unies 2005b : paragraphe 23).

Ce sommet fut suivi par une réunion de haut niveau sur la réalisation des OMD, convoquée par le Secrétaire général des Nations unies en septembre 2008. Le document récapitulatif des engagements adoptés lors de cette réunion (Nations unies 2008b) est déroutant. D'après les calculs des Nations unies¹⁶, les pays donateurs auraient fait des annonces consistant à contribuer avec un montant de 17,6 milliards de dollars à la réalisation des OMD. Néanmoins, elles reconnaissent l'absence de clarté de ces annonces. Il ne semble pas possible d'élucider si le montant annoncé se rajoute ou bien s'insère dans le cadre des engagements précédents.

En décembre 2008, les Nations unies organisèrent la deuxième Conférence internationale sur le financement du développement, à Doha. La conférence de Doha était chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey de 2002. Le résultat de cette conférence est restitué dans la *Déclaration de Doha sur le financement du développement* (Nations unies 2008c). Cette déclaration réaffirmé les engagements adoptés par le Consensus de Monterrey, dont l'objectif de 0,7 % (Nations unies 2008c : paragraphe 42).

Pour sa part, le *document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement* (Nations unies 2009b), convoquée par les Nations unies en juin

¹⁵ Les estimations du rapport Zedillo sont malgré tout mentionnées par le Secrétaire général des Nations unies dans les déclarations liminaires de la conférence, en annexe II du *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement* (de Monterrey) (Nations unies 2002a).

¹⁶ Calculs faits par le Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des OMD. Cf. la Matrice des engagements globaux, en annexe III de cette thèse.

2009, réaffirme et souligne « *l'importance cruciale que revêtent les engagements concernant l'APD, notamment les engagements pris par de nombreux pays développés de consacrer 0,7 % du produit national brut (PNB) à l'APD* » (Nations unies 2009b : paragraphe 28).

Enfin, le Sommet mondial de 2010 sur les Objectifs du Millénaire pour le développement se termine avec l'adoption d'un plan d'action mondial pour atteindre les OMD, dans lequel il est question « *d'accorder une importance primordiale au respect de tous les engagements concernant l'aide publique au développement* » (Nations unies 2010b : paragraphe 78). Depuis 2010, d'autres textes des Nations unies réaffirment toujours le même objectif de 0,7 %.

En somme, en ce qui concerne le volume d'APD, les sommets et les différentes conférences des Nations unies se sont limités à réitérer l'objectif de 0,7 % fixé en 1970. Il ne faut pas oublier que, parmi les 193 États membres des Nations unies, se trouvent les pays les plus riches et les plus pauvres du monde. Compte tenu de cette disparité, les négociations autour des objectifs internationaux d'aide subissent des pressions à la hausse de la part des pays en développement, alors que les pays donateurs auraient tendance à exercer une pression à la baisse (Jolly 2003). Dans ces circonstances, une ouverture vers de nouveaux consensus s'avère difficilement concevable.

III.3.1. La formulation de l'objectif de 0,7 %

Non seulement l'objectif de 0,7 % est demeuré identique depuis son adoption, mais il a aussi acquis un poids symbolique croissant et, à force d'être réitéré, il est devenu omniprésent. Il constitue certainement l'objectif international le plus répandu dans le domaine de la coopération pour le développement.

La vaste influence de cet objectif contraste avec le langage relativement flou employé dans les textes des Nations unies dans lesquelles il est censé être endossé. Afin d'illustrer ce propos, nous reproduisons dans l'annexe IV les termes des principales résolutions ou déclarations issus des Conférences, Sommets ou Assemblées générales des Nations unies qui se réfèrent à cet objectif.

Une lecture attentive des différents textes en question amène à conclure que, si les termes des déclarations expriment le souhait de se rapprocher de l'objectif, ils ne contiennent pas un réel engagement pour l'atteindre. Nous adhérons sur ce point à la position de Clemens et Moss (2007) qui affirment que, contrairement à la croyance conventionnelle, aucun texte des Nations unies mentionnant cet objectif ne comporte un engagement effectif pour le réaliser.

Certes, les Nations unies « *exhortent* » ou « *invitent instamment* » les pays donateurs à « *prendre des mesures concrètes* » afin d'atteindre l'objectif en question. Les pays donateurs doivent « *s'efforcer* » ou « *faire de leur mieux* » pour « *accroître progressivement et rapidement* » leur APD, afin que celle-ci atteigne un niveau au moins égal à 0,7 % de leur RNB (cf. annexe IV). Néanmoins, les textes des Nations unies ne reflètent pas le consentement des pays donateurs pour réaliser cet objectif. Ce qu'ils reflètent est uniquement leur souhait de s'acheminer vers lui.

Comme nous le montrerons dans le point suivant, ce n'est qu'en dehors du cadre des Nations unies que certains pays donateurs se sont explicitement engagés à consacrer 0,7 % de leur RNB à l'aide au développement. Ainsi, l'année 2005 marque un point d'inflexion important suite à l'accord des États membres de l'Union européenne à atteindre l'objectif de 0,7 % à l'horizon 2015. Il s'agit effectivement de la première fois où un certain nombre de pays endosse clairement l'objectif convenu au niveau international. À partir de cette date, les textes des Nations unies changent de cap. Au lieu de réitérer invariablement l'importance d'atteindre le 0,7 %, ils commencent à faire mention et à exhorter les pays donateurs à honorer les engagements d'APD pris dans le cadre d'autres enceintes (cf. annexe IV).

L'absence d'engagement concret envers l'objectif de 0,7 % dans les textes des Nations unies est conforté par les vagues délais impartis pour sa concrétisation. Les trois premiers textes mentionnant le 0,7 % ont pour but de définir la Stratégie internationale pour la deuxième, la troisième et la quatrième Décennie des Nations unies pour le développement. Ainsi, l'objectif d'accroître l'aide jusqu'à un niveau équivalant à 0,7 % du RNB des pays donateurs était, dans ces cas-là, circonscrit dans les périodes couvertes par chacune des décennies. Concrètement, la première résolution invitait les pays donateurs à atteindre ce niveau « *au milieu de la Décennie au plus tard* », soit en 1975 (Nations unies 1970). La deuxième résolution fixait un délai un peu plus large, selon lequel les pays donateurs devaient « *faire le leur mieux pour l'atteindre d'ici à 1985 et, en tout état de cause, avant la fin de la seconde moitié de la Décennie* », soit avant 1990 (Nations unies 1980). Le délai fixé par la troisième résolution apparaît encore plus vague. Cette résolution se

contente d'appeler les pays donateurs à honorer l'objectif de 0,7 % « *au cours des années 90* » (Nations unies 1990).

Les repères temporels pour atteindre l'objectif s'avèrent encore plus souples à partir des déclarations suivantes. Par exemple, le *Rapport du Sommet mondial pour le développement social* (Nations unies 1995) se contente d'encourager les pays donateurs à atteindre l'objectif « *dès que possible* ». Pour sa part, le Consensus de Monterrey (Nations unies 2002a) se limite à « *inviter instamment les pays développés à prendre des mesures concrètes* » pour l'atteindre, sans mentionner aucune échéance particulière. Puisque cette conférence s'insère dans le cadre des OMD, il pourrait être interprété que le délai imparti pour réaliser l'objectif d'APD est l'année 2015. Néanmoins, le Consensus de Monterrey ne mentionne pas cette échéance en relation avec l'APD. À partir de l'année 2005, les Nations unies font mention aux échéanciers divers et variés qui concernent les engagements d'APD pris par les pays donateurs dans le cadre d'autres enceintes.

En réalité, nous retrouvons pour cet objectif le même genre de formulation vague et équivoque que dans le cas du Partenariat mondial pour le développement. Lorsqu'il s'agit d'énoncer des objectifs concrets attribués aux pays donateurs, les Nations unies semblent un cadre d'action et de négociation fort limité.

III.3.2. L'adhésion à l'objectif de 0,7 %

Lorsque les Nations unies font le suivi de l'objectif de 0,7 %, elles considèrent qu'il s'applique à l'ensemble des membres du CAD, car c'est bien ce niveau d'aide qui a été « *convenu internationalement, selon les accords établis et reconfirmés par les pays membres de l'ONU* » (Nations unies 2012 : 1). Or, même si cet objectif a été convenu au niveau international, il n'a pas pour autant été automatiquement endossé sur le plan individuel par l'ensemble des pays donateurs.

L'obtention d'une vision claire des pays ayant réellement endossé cet objectif demande une recherche au-delà des textes qui sont à l'origine de son adoption. En effet, les textes des Nations unies ne fournissent que peu d'indications permettant de saisir quels sont les pays donateurs qui se sont réellement engagés à atteindre l'objectif de 0,7 %.

III.3.2.1. Les engagements européens

Comme nous l'avons mentionné, ce n'est qu'en dehors du cadre de l'ONU que certains pays donateurs se sont explicitement engagés de manière collective à consacrer 0,7 % de leur RNB à l'aide au développement. Nous reproduisons, dans l'annexe V, les décisions des deux Conseils européens (Barcelone 2002 et Bruxelles 2005) qui se réfèrent aux objectifs chiffrés d'APD, adoptés dans l'optique d'atteindre le 0,7 %.

Le Conseil européen qui eut lieu à Barcelone en 2002, dans la perspective de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, constitua une avancée importante dans ce sens. Sans précisément s'engager à atteindre le 0,7 %, le Conseil exprime clairement que « *les États membres (de l'Union européenne) qui n'ont pas encore atteint l'objectif de 0,7 % s'engagent à augmenter individuellement le volume de leur APD dans les quatre années à venir (...), les autres États membres renouvelant leurs efforts pour que le volume de leur APD demeure égal ou supérieur à l'objectif de 0,7 %, de sorte que, collectivement, un pourcentage moyen de 0,39 % soit atteint pour l'UE d'ici 2006* ». En vue d'atteindre cet objectif « *tous les États membres de l'Union européenne s'efforceront en tout état de cause, (...) de porter leur APD à 0,33 % au moins de leur RNB d'ici 2006* » (Conseil de l'UE 2002 : paragraphe 13). Conformément à l'objectif fixé par l'ONU, les quinze pays membres de l'Union européenne¹⁷ décident à Barcelone de s'engager – et c'est là une avancée considérable – sur deux objectifs chiffrés pour le volume de leur APD (cf. annexe V):

- i) Un objectif individuel : porter leur aide au développement à un niveau au moins égal à 0,33 % de leur RNB pour 2006.
- ii) Un objectif collectif : pour cette même année, le volume moyen d'APD de l'ensemble des États membres doit être au moins égal à 0,39 % du RNB collectif de l'Union européenne. (Conseil de l'UE 2002 : paragraphe 13).

Il faut attendre 2005 pour que, toujours dans le cadre de l'Union européenne, l'objectif de 0,7 % soit enfin clairement endossé. Lors du Conseil de l'Union européenne du 24 mai 2005, célébré à Bruxelles dans la perspective du Sommet mondial de 2005, les États membres de

¹⁷ Il est à noter que, en 2002, les États membres de l'UE étaient au nombre de quinze, avant de s'élargir à 25 membres en 2004, puis à 27 en 2007. Le 9 décembre 2011, les chefs d'État et de gouvernement de l'UE et de la Croatie ont signé le traité d'adhésion. Sous réserve de sa ratification par tous les États membres de l'UE et par la Croatie, ce pays deviendra le 28^{ème} État membre de l'UE le 1^{er} juillet 2013. Uniquement les quinze premiers États membres de l'UE font partie du CAD.

l'UE se sont mis d'accord sur un programme échelonné permettant d'atteindre l'objectif de 0,7 % pour 2015. Tout d'abord, l'UE décida de se fixer un nouvel objectif collectif consistant à porter le rapport APD/RNB à 0,56 % d'ici à 2010. Ensuite, les objectifs individuels se déclinent de la manière suivante (Conseil de l'UE 2005 : paragraphe 4):

- i) Les États membres qui n'ont pas encore atteint le rapport APD/RNB de 0,51 % s'engagent à le faire d'ici à 2010, tandis que ceux qui ont déjà dépassé ce taux s'engagent à poursuivre leurs efforts.
- ii) Les États membres qui ont adhéré à l'UE après 2002 et qui n'ont pas encore atteint un rapport APD/RNB de 0,17 % s'efforceront d'augmenter leur APD, pour atteindre ce niveau d'ici à 2010, tandis que ceux qui ont déjà dépassé ce taux s'engagent à poursuivre leurs efforts.
- iii) Les États membres s'engagent à atteindre un rapport APD/RNB de 0,7 % d'ici à 2015, tandis que ceux qui ont atteint cet objectif s'engagent à rester au-dessus de ce taux ; les États membres qui ont adhéré à l'UE après 2002 s'efforceront d'atteindre, d'ici à 2015, un rapport APD/RNB de 0,33 %.

Le conseil de l'UE de 2005 définit des objectifs différenciés pour les pays qui ont adhéré à l'UE après 2002. Il s'impose effectivement de faire une distinction entre les quinze plus anciens membres de l'UE (UE-15) et ceux qui ont adhéré à l'Union plus récemment. Les premiers sont des pays donateurs traditionnels, membres du CAD, dont l'aide est comptabilisée au titre de l'APD. Les nouveaux États membres de l'UE possèdent une coopération pour le développement plus récente, ayant été, pour certains d'entre eux, destinataires de l'APD jusqu'à il y a peu de temps¹⁸. Ils ne sont pas membres du CAD et, par conséquent, leur aide n'est pas comptabilisée au titre de l'APD¹⁹. Tout cela explique que les engagements sur le volume d'aide adoptés par l'UE soient exprimés de manière différenciée pour les nouveaux États membres. Quoi qu'il en soit, la grande majorité de l'aide européenne provient des quinze grands pays donateurs de l'UE. D'ailleurs, sur le plan européen, c'est uniquement l'aide de ces quinze pays qui compte au titre de l'APD.

¹⁸ Par exemple, Malte et la Slovaquie étaient des pays éligibles à recevoir de l'APD jusqu'en 2003.

¹⁹ Nous avons présenté les estimations d'aide en provenance de ces pays dans le point qui traitait des flux d'aide des pays non membres du CAD, chapitre II.

Il importe de souligner que les décisions prises lors de ces deux Conseils de l'UE marquent un point d'inflexion important par rapport à l'objectif international précédemment adopté à de nombreuses reprises dans le cadre des Nations unies. Il s'agit de la première fois qu'un certain nombre de pays donateurs, en l'occurrence les États membres de l'UE, adoptent collectivement des engagements concrets pour atteindre, d'abord, un montant chiffré d'APD (Barcelone 2002) et, ensuite, l'objectif de 0,7 % (Bruxelles 2005). De surcroît, ces engagements sont assortis de clairs repères temporels.

III.3.2.2. Les engagements des autres membres du CAD

Au-delà de l'engagement explicite envers le 0,7 % souscrit dans le cadre de l'Union européenne, le panorama est tellement confus qu'il est difficile d'affirmer avec certitude quels pays sont réellement engagés à atteindre cet objectif.

Selon le CAD (OCDE 2002 : 2), à l'exception des États-Unis et de la Suisse²⁰ tous les autres membres du Comité auraient adopté cet objectif à un moment ou à un autre, « *au moins en tant qu'objectif à long terme* »²¹. En revanche, le CAD ne fournit pas les sources permettant de vérifier cette affirmation et, comme nous l'avons mentionné, les textes issus des Nations unies ne sont pas d'une grande utilité à cet égard. Ces textes servent malgré tout à confirmer le refus systématique des États-Unis à s'aligner sur les objectifs d'aide internationale fondés sur des pourcentages du PNB des pays donateurs, et donc sur le 0,7 % (voir, par exemple, Nations unies 2002b : 167).

Certes, chaque pays donneur effectue des annonces individuelles plus ou moins fréquentes en lien avec le montant de son APD. La portée de ces annonces est loin d'être identique pour tous les membres du CAD. Néanmoins, en dehors des pays européens, aucune de ces annonces ne contient un engagement spécifique à réaliser l'objectif de 0,7 %. Le suivi des objectifs d'APD effectué par le CAD, à partir de 2005, dans les rapports coopération pour le

²⁰ La Suisse devient membre des Nations unies seulement en 2002. N'étant pas membre de l'ONU au moment de l'adoption de l'objectif en 1970, le CAD considère qu'elle ne l'a pas adopté (OCDE 2002).

²¹ Sur le site web du CAD cette affirmation est nuancée de la manière suivante : « *les membres du CAD ont généralement accepté l'objectif de 0,7 %, avec deux exceptions notables : la Suisse et les États-Unis* ». Site web de l'OCDE, consultable à l'adresse : <http://www.oecd.org/dac/stats/the07odagnitarget-ahistory.htm#à> (Consultée en mars 2013).

développement confirme notre lecture²². Les projections d'aide attribuées par le Secrétariat du CAD aux pays en dehors de l'Europe sont basées sur les déclarations publiques faites par ces pays, dont aucune ne contient la mention explicite à l'objectif de 0,7 %²³.

En définitive, l'objectif de 0,7 % convenu internationalement n'a été traduit sur le plan individuel que par les engagements de quinze pays de l'Union européenne, auxquels se rajoute la Norvège. En effet, ce pays a atteint l'objectif pour la première fois en 1976 et il n'a cessé de le dépasser systématiquement depuis cette année (OCDE 2012a : 243).

III.3.2.3. Le G 07

Comme le montrait le graphique 2 (chapitre II), l'APD totale n'a, à aucun moment de son histoire, atteint un niveau équivalent à 0,7 % du RNB de l'ensemble des pays donateurs. Néanmoins, sur le plan individuel, certains pays donateurs atteignent l'objectif de 0,7 % depuis plusieurs décennies. La Norvège, les Pays-Bas et la Suède y parviennent depuis les années 1970, le Danemark depuis les années 1980 et, plus récemment, le Luxembourg l'a atteint lors de la décennie dernière (OCDE 2012a). Ces pays se sont regroupés au sein d'un club informel, appelé le G 07²⁴, dans une optique d'encourager les autres membres du CAD à faire davantage d'efforts pour atteindre l'objectif. Le Royaume-Uni compte rejoindre ce club à partir de 2013, comme il a établi des plans fermes pour augmenter son APD jusqu'à 0,7 % de son RNB à partir de cette même année (Fitzsimons *et al.* 2012).

Le graphique 5 ci-dessous montre la performance des pays donateurs du CAD par rapport à cet objectif en 2010. Aux bonnes performances de la Norvège se rajoutent celles du Luxembourg, de la Suède, de la Danemark et des Pays-Bas. Ces pays ont tous aisément dépassé l'objectif de 0,7 % en 2010.

Par ailleurs, le graphique montre également que le ratio APD/RNB des pays n'ayant pas explicitement souscrit l'objectif est bien inférieur à 0,7 %. Cela indique avec clarté que le fossé

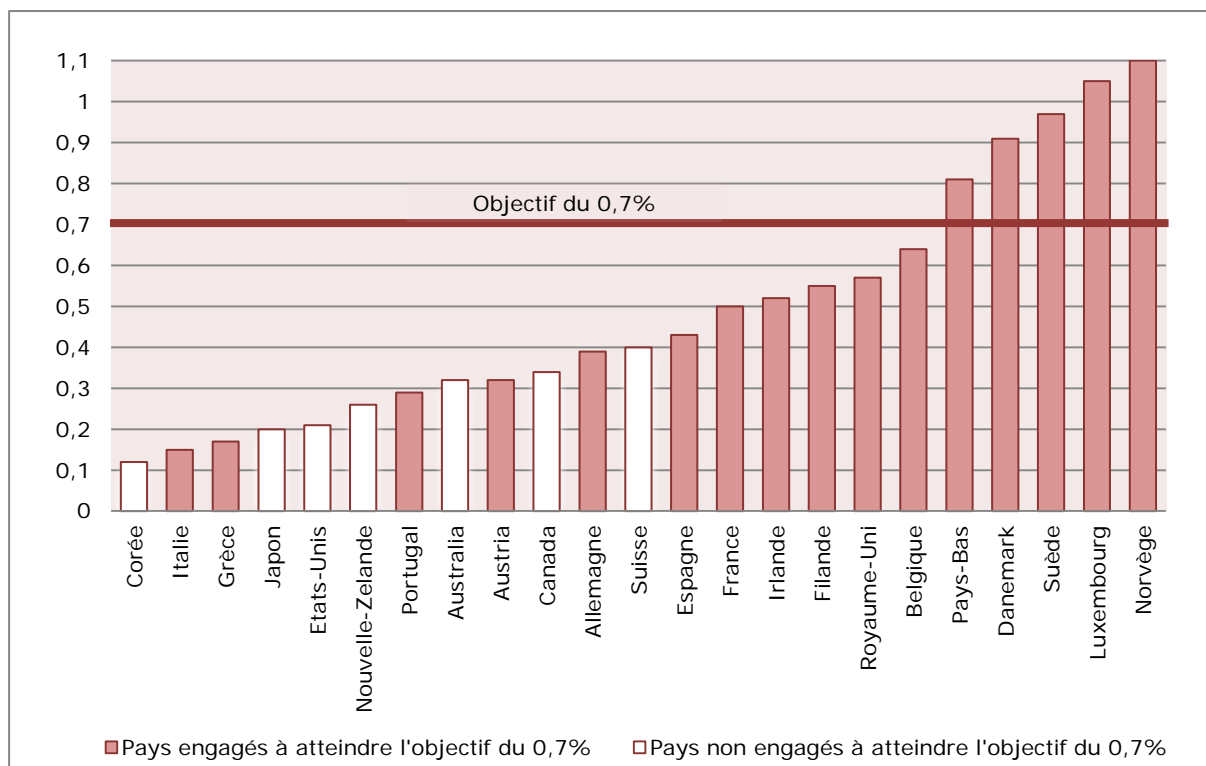
²² Qui est également celle de Clemens et Moss (2007) et Fitzsimons *et al.* (2012).

²³ Voir notamment les notes en bas de page des tableaux annuels : « Simulation du Secrétariat du CAD/OCDE concernant les perspectives d'évolution de l'APD nette » (OCDE 2006b ; 2007b ; 2008a ; 2009b ; 2010d).

²⁴ Pour plus d'informations sur ce club voir le site web à l'adresse : <http://g07.org/> (Consultée en mars 2013).

pour atteindre le 0,7 % sur un plan global se situe davantage à l'extérieur des pays européens. Néanmoins, malgré les engagements plus fermes de ces pays envers l'objectif, le ratio APD/RNB reste au-dessous de 0,7 % pour la majorité d'entre eux.

Graphique 6 : Ratio APD/ RNB par pays donneur du CAD, année 2010



Source : Pour les données sur le ratio APD/RNB : *Rapport coopération pour le développement 2012* (OCDE 2012d). Pour l'engagement envers le 0,7 % : nos propres recherches sur la base des tableaux annuels : « Simulations du Secrétariat du CAD concernant les perspectives d'évolution de l'APD nette » (OCDE 2006b, 2007b, 2008a, 2009b, 2010d).

III.3.3. Résumé des objectifs chiffrés d'APD liés au 0,7 %

Tableau 8 : Résumé des objectifs chiffrés d'APD liés au 0,7 %

Objectif chiffré d'APD	Détail de l'engagement	Échéance	Niveau de réalisation
0,7 % du RNB des pays donateurs	Objectif convenu au niveau international dans l'enceinte des Nations unies (cf. annexe IV)	Plusieurs échéances à chaque fois reconduites	Jamais atteint collectivement. Le ratio APD/RNB atteint son niveau le plus haut en 1961, soit 0,51 %
* 0,39 % du RNB de l'UE-15 (a)	* Conseil de l'UE de Barcelone (2002)	2006	0,43 % en 2006 (objectif atteint)
* 0,51 % du RNB de l'UE-15 (b, c)	* Conseil de l'UE de Bruxelles (2005)	2010	0,46 % en 2010
* 0,7 % du RNB de l'UE-15 (b, d)	* Conseil de l'UE de Bruxelles (2005) (cf. annexe V)	2015	...

Source pour les niveaux de réalisation : statistiques de l'aide en ligne <http://stats.oecd.org/> (consultée en décembre 2012) et *Rapport coopération pour le développement 2009 et 2011* (OCDE 2009b et 2012a).

(a) Cet objectif se déclinait sur le plan individuel dans deux objectifs différents, de sorte que, collectivement, un pourcentage moyen de 0,39 % soit atteint pour l'ensemble de l'UE :

- les États membres ayant déjà atteint l'objectif de 0,7 % renouvèlent leurs efforts pour que le volume de leur APD demeure égal ou supérieur à cet objectif ;
- les États membres qui n'ont pas encore atteint l'objectif de 0,7 % s'engagent à porter leur APD à un niveau au moins égal à 0,33 % de leur RNB.

(b) Nous nous limitons à mentionner les objectifs qui concernent les 15 pays de l'UE qui font partie du CAD (UE-15), car c'est uniquement leur aide qui compte au titre de l'APD. De même, le niveau de réalisation correspond au ratio APD/RNB atteint par les 15 pays de l'UE membres du CAD.

(c) 0,51 % pour les quinze pays qui étaient membres de l'UE en 2002 (UE-15), assumant que les pays ayant déjà atteint ou dépassé le 0,7 % maintenaient ce niveau.

(d) 0,7 % pour chaque pays de l'UE-15 (assumant que ceux qui ont atteint cet objectif s'engagent à rester au-dessus de ce taux).

III.4. Le communiqué de Gleneagles

Le G8 est le groupe de discussion et de partenariat économique des huit pays parmi les plus puissants du monde sur le plan économique. Le G8 comprend les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, le Canada et la Russie. À l'exception de ce dernier, tous les membres du G8 font partie du Comité d'aide au développement de l'OCDE et, par conséquent, leurs ressources en faveur du développement sont comptabilisées au titre de l'APD.

Dans le cadre de ses sommets annuels, le G8 a souvent adopté des mesures qui touchent le domaine du développement international, parmi lesquelles des mesures de réduction de la dette, divers plans d'action pour la coopération avec l'Afrique, etc.²⁵. Tout de même, c'est à compter du Sommet de Gleneagles de 2005, que les accords du G8 concernant le développement ont gagné une visibilité accrue. De fait, l'ampleur des annonces faites à Gleneagles concernant l'augmentation du volume de l'APD a retenu l'attention du plus grand monde. La question est que les engagements réellement souscrits lors de ce Sommet n'ont pas été aussi spectaculaires que les annonces l'auraient fait croire. Puisque les promesses faites à Gleneagles présentent un caractère équivoque, il s'avère compliqué de déceler le réel contenu des engagements souscrits lors de ce sommet. Nous effectuerons une lecture critique de son communiqué – que nous reproduisons dans l'annexe VI – pour tenter de dresser un panorama clair des objectifs d'APD réellement souscrits lors de ce sommet.

III.4.1. La formulation des objectifs de Gleneagles

Le communiqué de Gleneagles (G8 2005) mentionne en deux points les augmentations escomptées pour l'APD jusqu'en 2010, l'un qui se réfère à l'Afrique et l'autre qui concerne l'ensemble des pays en développement.

²⁵ Pour une vision historique des accords conclus par le G8 concernant le développement, consulter l'annexe I du *Communiqué de Gleneagles* (G8 2005).

Le premier point annonce que « *les engagements du G8 et d'autres pays donateurs conduiront à une augmentation de l'APD à destination de l'Afrique de 25 milliards de dollars par an d'ici 2010, plus que le double de l'aide à l'Afrique par rapport à 2004* »²⁶ (G8 2005 : paragraphe 27). Le deuxième indique que « *sur la base des engagements des donateurs et d'autres facteurs, l'OCDE estime que l'APD des pays du G8 et des autres donateurs à l'ensemble des pays en développement augmentera de 50 milliards de dollars par an, d'ici 2010, par rapport à 2004* » (G8 2005 : paragraphe 28).

Une première ambiguïté associée avec la formulation des engagements de Gleneagles concerne les augmentations annoncées pour le volume de l'APD. Les annonces faites par le G8 découlent des estimations préalables réalisées par le CAD, fondées sur des projections d'aide effectuées pour l'ensemble de ses membres. Or, les annonces effectuées à Gleneagles ne concordent pas avec les augmentations de l'APD prévues dans le cadre de ces estimations. Le G8 annonce que l'APD globale « *augmentera de 50 milliards de dollars par an d'ici 2010* » et celle à destination de l'Afrique de « *25 milliards de dollars par an d'ici 2010* ». Toutefois, il ne s'agit, en aucun cas, d'une augmentation constante de 25 ou 50 milliards de dollars annuels, mais d'une augmentation respective du volume total de l'aide et de l'aide vers l'Afrique entre 2004 et 2010. Autrement dit, en 2010, le niveau d'APD devrait augmenter de 50 milliards par rapport à son niveau de 2004. De cette augmentation totale de 50 milliards de dollars, 25 milliards seraient destinés à l'Afrique pendant la même période.

Selon les estimations du CAD, qui sont à la base des annonces de Gleneagles, l'aide devrait « *passer au total de 79,5 milliards USD en 2004 à 128,1 milliards USD en 2010 (en dollars constants de 2004), soit un accroissement de près de 50 milliards USD* » (OCDE 2006b : 16). Or, le G8 annonce une augmentation de 50 milliards « *par an* » pendant la période 2004-2010. Interprétée littéralement, cette annonce aurait supposé que l'aide dépasserait en 2010 de 300 milliards de dollars son niveau de 2004, soit un volume d'aide presque trois fois plus important que celui estimé par le CAD.

Puisque le langage utilisé dans le communiqué n'est pas sans ambivalence, une lecture rapide des annonces de Gleneagles peut facilement amener à des interprétations erronées. De fait, de nombreuses communications et articles de presse sur les résultats de ce sommet rapportaient,

²⁶ Traduction de l'anglais telle qu'elle figure dans le *Rapport coopération au développement 2009* (OCDE 2009b : 33). Nous avons été particulièrement attentifs à ne pas faire une traduction libre afin de refléter de manière objective la confusion qui entoure les objectifs de Gleneagles.

par exemple, que « *les pays du G8 s'engagent à augmenter de 25 milliards de dollars par an l'aide à l'Afrique Subsaharienne* » (Coordination Sud 2005b : 2). Parfois même, la littérature académique se fait l'écho de ces objectifs surestimés. Dans un de ses influents ouvrages sur l'aide, William Easterly (2006 : 19) mentionne que « *en juillet 2005, le G8 a accepté de doubler le montant d'aide à l'Afrique – qui passait ainsi de 25 à 50 milliards de dollars par an* ». Même les Nations unies, dans le document final du Sommet mondial de 2005, se réfèrent à une augmentation d'aide prévue « *d'environ 50 milliards de dollars par an d'ici à 2010* » Nations unies (2005b : paragraphe 23). Il est surprenant de constater le nombre de fois où ces annonces sont reproduites en se référant aux augmentations d'aide annuelles, et non pas totales, sans que davantage de clarifications y soient apportées. Certainement, la formulation des objectifs annoncés à Gleneagles ne contribue pas à se forger une idée claire des montants réellement engagés.

III.4.2. L'adhésion aux objectifs de Gleneagles

Dans le point précédent, nous nous sommes interrogés sur le volume effectif de l'aide qui se dégageait des engagements souscrits lors de ce sommet. Dans ce point, nous nous questionnons sur les pays qui sont redevables vis-à-vis des objectifs annoncés.

Les annonces faites par le G8 se réfèrent à une augmentation de l'APD totale, ce qui semble paradoxal si l'on considère que seulement sept parmi les 23 pays membres du CAD sont membres du G8. D'une certaine manière, les leaders du G8 annoncent à Gleneagles des augmentations d'aide qui émaneraient de l'ensemble des pays donateurs. Certes, parmi les membres du G8, se trouvent les plus importants donateurs en termes de volume d'aide, avec les États-Unis en tête. En 2010, les pays du G8 ont fourni presque 70 % du total des apports nets d'APD de l'ensemble des membres du CAD²⁷. Néanmoins, cela ne permet pas d'attribuer aux seuls membres du G8 la volonté d'augmenter le niveau total de l'aide de 50 milliards de dollars, ou d'accroître l'aide à destination de l'Afrique de 25 milliards.

Que cela concerne l'aide destinée à l'ensemble des pays en développement, ou celle qui se réfère plus particulièrement à l'Afrique, les annonces faites par le G8 découlent des

²⁷ Nos propres calculs effectués à partir des données d'APD du *Rapport coopération au développement 2011* (OCDE 2012a).

estimations réalisées par le CAD, fondées sur des projections d'APD effectuées pour l'ensemble de ses membres.

Ainsi, le montant de 50 milliards de dollars annoncé dans le communiqué de Gleneagles est basé sur une estimation qui concerne la totalité de l'APD et non seulement celle qui est fournie par les pays du G8. Cette estimation tient compte, par exemple, des importantes décisions du Conseil de l'Union européenne de mai 2005. Ces décisions se traduisaient par un plan échelonné pour atteindre l'objectif de 0,7 % par quinze États membres de l'UE. De ces quinze pays, seulement quatre sont membres du G8 (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni). Pourquoi donc annoncer des objectifs qui concernent aussi les autres pays européens, alors qu'ils ne sont pas membres du G8 ?

Il en est de même pour l'augmentation de 25 milliards de dollars d'aide promise à l'Afrique entre 2004 et 2010. Elle concerne non seulement les augmentations annoncées par les membres du G8 mais aussi, notamment, les engagements des États membres de l'UE. En effet, lors du Conseil de l'Union européenne de mai 2005, ceux-ci ont promis de consacrer la moitié de leur surplus d'aide à l'Afrique au cours de la même période (Conseil de l'UE 2005 : paragraphe 22 ; OCDE 2007b : 30).

Également déroutante est la manière dont les institutions officielles font le suivi des objectifs de Gleneagles. Elles mentionnent les annonces faites par le G8 comme si c'étaient des objectifs auxquels l'ensemble des membres du CAD avait souscrit. Par exemple, les Nations unies évoquent la nécessité d' « honorer la promesse faite à Gleneagles en 2005 d'une augmentation de 25 milliards (en dollars de 2004) par les donateurs du CAD/OCDE »²⁸. Selon ces informations, la Norvège, par exemple, deviendrait redevable vis-à-vis d'un engagement souscrit lors d'un sommet où ce pays n'était pas convié.

Ce type de langage confus contribue à emmêler davantage le panorama des engagements effectivement souscrits et vis-à-vis desquels les pays donateurs sont réellement redevables. Comme dans le cas de l'objectif de 0,7 %, on peut s'interroger sur la réelle adhésion des pays

²⁸ Fiche d'information 2011 du rapport du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/fr/millenniumgoals/pdf/2011MDG_GAP_Facts_FR.pdf (Consultée en août 2012).

donneurs aux objectifs de Gleneagles. Cela montre, une nouvelle fois, l'absence de clarté sous-jacente à la prise d'engagements chiffrés sur l'APD.

III.4.3. Le contenu des objectifs de Gleneagles

Une dernière faiblesse importante porte sur le fait que la plupart des annonces effectuées lors de ce sommet ne sont pas nouvelles. En réalité, elles se rapportent à des engagements qui avaient déjà été souscrits précédemment. Le détail des promesses individuelles annoncées à Gleneagles est procuré par les informations qui figurent dans l'annexe 2 du communiqué (cf. annexe VI). Sa lecture s'avère plutôt décevante, en ce sens où les pays donneurs n'introduisent pas de nouveaux objectifs en ce qui concerne le volume global de l'APD.

Les pays de l'UE qui appartiennent au G8 (l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni) réitèrent l'engagement consenti lors du Conseil européen de mai 2005. Cet engagement consistait à porter leur APD au niveau de 0,51 % de leur RNB pour 2010 (2007 pour la France), en l'augmentant à 0,7 % pour 2015 (2012 pour la France). Le Royaume-Uni annonce un calendrier quelque peu différent, où il s'engage à atteindre le 0,7 % pour 2013.

Les États-Unis réitèrent à Gleneagles l'annonce qu'ils avaient déjà effectué à Monterrey en 2002, lorsqu'ils s'étaient engagés à accroître leur APD de 50 % pour 2006 et avaient prévu de dégager 5 milliards de dollars par le biais de la Millennium Challenge Corporation (MCC)²⁹ (OCDE 2006b : 18). Les autres membres du G8 (Japon et Canada) réitèrent également des promesses d'augmentation d'aide pour la plupart déjà annoncées dans d'autres contextes. Pour sa part, la Russie annonce des engagements qui consistent à réduire une partie considérable de la dette des pays africains. Notons, néanmoins, que les réductions de dette accordées par la Russie ne font pas partie de l'APD, puisque ce pays n'est pas membre du CAD.

Ainsi, en ce qui concerne l'augmentation de l'aide globale, le G8 n'aurait souscrit aucun engagement collectif différencié. De fait, il n'a même pas réaffirmé collectivement l'objectif de

²⁹ Créée par le Congrès américain en 2002, la MCC est une agence d'aide de l'administration américaine qui octroie l'APD sur la base de critères basés sur les bonnes politiques, l'appropriation et les résultats des pays bénéficiaires. Le but de ce partenariat est la réduction de la pauvreté, notamment par le biais de la croissance économique. Pour plus d'information, consulter l'adresse : <http://www.mcc.gov/> (Consultée en août 2012).

0,7 % fixé par les Nations unies à de nombreuses reprises. Cela reflète sans doute les réticences de certains de ses membres – dont notamment les États-Unis – à l'égard de cet objectif. En définitive, le G8 se limite à annoncer les estimations réalisées par le CAD, conduisant à une augmentation supposée de l'aide de 50 milliards de dollars pour 2010.

Certainement plus significatives – et nouvelles – furent les annonces consistant à consacrer une partie très substantielle de l'APD au continent africain (ou à l'Afrique subsaharienne, en fonction du pays donneur concerné). De fait, plus que sur le volume de l'APD, c'est sur la forte attention portée à l'Afrique que les engagements des membres du G8 ont fait la différence. Sauf l'Allemagne et l'Italie, déjà engagés dans le cadre de l'Union européenne envers le continent africain (Conseil de l'UE 2005 : paragraphe 22), tous les autres membres ont fait la promesse de consacrer, soit la moitié de leur APD à l'Afrique (le Royaume-Uni), soit les deux tiers (la France), soit de doubler l'aide à destination du continent (les États-Unis, le Japon et le Canada). Il importe, néanmoins, de noter que l'engagement de doubler l'APD pour l'Afrique ne s'ajoute pas, mais il s'insère dans l'augmentation de l'APD globale. Autrement dit, du volume global de l'aide, qui devrait augmenter de 50 milliards entre 2004 et 2010, 25 milliards de dollars seraient destinées à l'Afrique pendant la même période. Ainsi, l'objectif de doubler l'aide à l'Afrique entraîne nécessairement une diminution de l'aide consacrée aux autres pays en développement.

En somme, les engagements de Gleneagles mentionnent des augmentations d'aide annuelles, alors que les estimations à l'origine de ces annonces se réfèrent à l'augmentation du volume total de l'aide entre 2004 et 2010. Ils se réfèrent aux augmentations d'aide prévues pour l'ensemble des membres du CAD, alors que le G8 ne compte que sept pays membres du CAD. Enfin, ils ne comportent aucun nouvel engagement sur le volume de l'aide, mais plutôt une attention accrue sur l'Afrique. Toutefois, comme le montre le tableau récapitulatif ci-dessous, aucun des objectifs chiffrés annoncés à Gleneagles n'a été honoré.

III.4.4. Résumé des objectifs chiffrés d'APD annoncés à Gleneagles

Tableau 9 : Résumé des objectifs chiffrés d'APD annoncés à Gleneagles

Objectif chiffré d'APD	Détail de l'engagement	Échéance	Niveau de réalisation
50 milliards de dollars d'APD additionnelle par rapport à son niveau de 2004	Communiqué de Gleneagles sur la base des estimations du CAD pour l'ensemble de ses membres (cf. annexe VI)	2010	29 milliards en 2010 (aux prix de 2004)
Doublement de l'APD à destination de l'Afrique entre 2004 et 2010, soit une augmentation totale de 25 milliards de dollars	Communiqué de Gleneagles sur la base des estimations du CAD pour l'ensemble de ses membres (cf. annexe VI)	2010	11 milliards en 2010 (aux prix de 2004)

Source pour les niveaux de réalisation : *Rapport coopération pour le développement 2011* (OCDE 2012a).

III.5. Les Programmes d'action en faveur des PMA

Dans le premier chapitre, nous avons décrit les critères spécifiques que doit remplir un pays pour se retrouver dans la catégorie des PMA. Ces critères renvoient à des handicaps structurels qui justifieraient des mesures d'appui spécifique pour concourir à leur développement. Les mesures particulières destinées aux PMA se déclinent, entre autres, par un soutien renforcé au financement du développement³⁰. En conséquence, les PMA sont censés recevoir une APD plus généreuse que le reste des pays en développement. De surcroît, l'APD à destination des PMA est censée être octroyée à des conditions exceptionnellement favorables.

Déjà en 1970, lors de la proclamation de la deuxième Décennie des Nations unies pour le développement, l'Assemblée générale reconnaît la nécessité de « *mesures spéciales en faveur des pays en voie de développement les moins avancés* » (Nations unies 1970 : paragraphe 50). La catégorie des PMA, ainsi que la première liste de ces pays, furent officiellement établies un an plus tard par l'Assemblée générale (Nations unies 1971). Par la même occasion, il fut réclamé la mise en place de programmes d'action particuliers en faveur de ces pays. Suite à la reconnaissance officielle de cette catégorie de pays, la *Recommandation du CAD sur les conditions financières et modalités de l'aide* de 1972 (OCDE 1972) incitait ses membres à assortir de conditions spéciales l'aide destinée aux PMA.

La reconnaissance du statut particulier de ces pays déclenche toute une série de conférences spécifiques qui leur sont dédiées : ce sont les Conférences des Nations unies sur les pays les moins avancés, organisées sous le leadership de la CNUCED. La première et la deuxième ont eu lieu à Paris en 1981 et 1990. La troisième se déroule à Bruxelles en 2001 et la quatrième à Istanbul en 2011. Chacune de ces conférences adopte un programme d'action en faveur des PMA qui couvre une période décennale³¹. Les différents programmes d'action mettent l'accent

³⁰ Les PMA bénéficient également de certaines mesures d'appui spécifique dans le cadre de la coopération technique, de l'allègement de la dette et du commerce multilatéral. Pour obtenir une vision plus large et actualisée de domaines d'action prioritaires pour les PMA, consulter le dernier Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020 (Nations unies 2011b).

³¹ Nouveau programme substantiel d'action pour la période 1981-1990 ; Programme d'action de Paris pour la période 1991-2000 ; Programme d'action de Bruxelles pour la période 2001-2010 (Nations unies 2001d) et Programme d'action d'Istanbul pour la période 2011-2020 (Nations unies 2011b).

sur toute une série de mesures visant à promouvoir le développement spécifique de ces pays. Parmi ces mesures se trouvent des objectifs spécifiques concernant le volume de l'APD que les pays développés s'engagent à octroyer aux PMA. Reconnaisant les multiples besoins des PMA et les difficultés particulières de ces pays à mobiliser des ressources financières pour assurer leur propre développement, l'APD devient effectivement une source de financement primordiale pour ces pays. Il paraît donc justifié qu'ils « *bénéficient d'une APD accrue pour appuyer les programmes d'action nationaux, y compris les stratégies de lutte contre la pauvreté* » (Nations unies 2001d : 48).

L'attention particulière accordée aux PMA n'est pas exclusive des quatre conférences spécifiques qui leur ont été dédiées.

Dans la Déclaration du Millénaire, les leaders mondiaux se sont engagés « *à prendre en compte les besoins particuliers des pays les moins avancés* » (Nations unies 2000 : 4). Le résultat de cet engagement est clairement visible dans l'OMD 8, Partenariat mondial pour le développement, examiné dans la première section de ce chapitre. En effet, le Partenariat mondial fixe une cible spécifique aux besoins particuliers des PMA (cible 8B), qui comprend des actions à mener dans le domaine du commerce, de la dette et « *l'octroi d'une APD plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté* », sans que le volume souhaité de cette aide soit précisé. Les subséquentes conférences des Nations unies qui ont trait aux OMD ou au financement du développement mentionnent toutes, sans exception, l'importance de prendre en compte les besoins particuliers de ces pays. Le Consensus de Monterrey (Nations unies 2002a), le plan de mise en œuvre du Sommet mondial du développement durable de Johannesburg (Nations unies 2002b), le document final du Sommet mondial de 2005 (Nations unies 2005b), la Déclaration de Doha sur le financement du développement (Nations unies 2008c) et le document issu de la réunion plénière de haut niveau sur les objectifs du Millénaire pour le développement (Nations unies 2010b) représentèrent autant d'opportunités pour rappeler que les PMA nécessitent des mesures particulières de soutien. Sans adopter de nouveaux engagements, certains de ces documents se réfèrent ou réaffirment les engagements sur le volume d'APD adoptés dans le cadre des Programmes d'action en faveur des PMA. Ceux-ci consistent à octroyer entre 0,15 % et 0,20 % du RNB des pays développés à l'égard des PMA.

III.5.1. La formulation des objectifs d'APD pour les PMA

Les objectifs convenus pour le volume de l'APD dans le cadre des Conférences des Nations unies sur les PMA sont donc d'octroyer entre 0,15 % et 0,20 % du RNB des pays donateurs à ces pays. Le Programme d'action en faveur des PMA pour la décennie 2001-2010 (Programme d'action de Bruxelles, que nous reproduisons dans l'annexe VII) décline cet engagement tel que suit (Nations unies 2001d : paragraphe 83):

Les pays donateurs appliqueront dès que possible les mesures suivantes :

- i) Les pays donateurs qui consacrent plus de 0,20 % de leur PNB à l'aide (APD) aux PMA continueront à le faire et redoubleront d'efforts.
- ii) Les autres pays donateurs qui ont atteint l'objectif de 0,15 % s'engagent à atteindre rapidement l'objectif de 0,20 %.
- iii) Tous les autres pays donateurs qui se sont engagés à atteindre l'objectif de 0,15 % réaffirment leur engagement et décident de l'honorer dans les cinq ans à venir ou de tout mettre en œuvre pour hâter sa réalisation.
- iv) Pendant la durée du Programme d'action, les autres pays donateurs feront de leur mieux, individuellement, pour accroître leur APD aux PMA de façon que leur assistance collective à ces pays augmente sensiblement.

Ces engagements furent réaffirmés presque à l'identique en 2011, lors de la quatrième Conférence sur les PMA qui eut lieu à Istanbul (Nations unies 2011b, cf. annexe VII).

Comme dans le cas de l'objectif de 0,7 %, un langage particulier domine la prise d'engagements d'APD envers les PMA : « *appliquer dès que possible* », « *redoubler les efforts* », « *atteindre rapidement* », etc. De fait, les engagements ont été énoncés d'une telle manière que, pour s'y conformer, il suffit de « *tout mettre en œuvre pour en hâter leur réalisation* » (point iii, ci-dessus), même si au final les cibles ne sont pas atteintes.

Par ailleurs, le calendrier des engagements n'est pas explicite, sauf pour l'objectif d'atteindre 0,15 % « *dans les cinq années à venir* » (point iii, ci-dessus). Puisque chaque programme d'action a une durée décennale, on peut déduire que les cibles annoncées doivent être réalisées pendant

la décennie en question. Ainsi, les pays donateurs devraient destiner pour les PMA une APD de 0,15 % à 0,20 % de leur RNB à la fin de chaque programme décennal.

La réalité est que l'aide des membres du CAD en faveur des PMA n'a jamais atteint 0,15 % du RNB des pays donateurs. Elle est passée de 0,06 % du RNB collectif des pays du CAD en 2000 à 0,11 % en 2010 (Nations unies 2012 : 14), demeurant donc bien en dessous du seuil inférieur de la fourchette située entre 0,15 % et 0,20 %. Pourtant – comme dans le cas de l'objectif de 0,7 % – les mêmes objectifs d'APD pour les PMA sont réitérés d'une conférence à l'autre, en utilisant un langage presque identique.

III.5.2. L'adhésion aux objectifs d'APD pour les PMA

Comme dans le cas de l'objectif de 0,7 %, les objectifs d'APD qui se réfèrent aux PMA sont convenus sur un plan international, dans le cadre des Nations unies, sans que cela entraîne nécessairement l'adhésion automatique de chaque pays donneur sur le plan individuel.

À nouveau, les membres de l'Union européenne vont plus loin que les autres pays du CAD dans l'affirmation des objectifs chiffrés d'APD, cette fois-ci, à l'égard des PMA. « *Tout en respectant pleinement les engagements différenciés tels que définis par le Programme d'action de Bruxelles (...)* », l'UE s'engage à « *atteindre collectivement l'objectif de fournir entre 0,15 % et 0,20 % du PNB aux pays les moins avancés* » (Conseil de l'Union européenne 2008 : paragraphe 34, cf. annexe V). Cet objectif a été atteint pour la première fois en 2011, année où l'aide de l'UE envers les PMA a représenté exactement 0,15 % du RNB collectif de ses pays membres (Commission européenne 2012 : 61). Il est à noter que, si cet objectif fut atteint sur le plan collectif, un certain nombre de pays européens, sur le plan individuel, n'arrivent pas à honorer les engagements d'aide qui découlent des Conférences des Nations unies sur les PMA.

Par ailleurs, lors du Conseil de l'UE de 2005, les pays membres de l'UE décident « *d'augmenter son aide financière à l'Afrique subsaharienne et de fournir, de manière collective, au moins 50 % de l'augmentation de ressources qui aura été convenue pour l'aide publique au développement destinée au continent* » (Conseil de l'UE 2005 : paragraphe 22). Deux objectifs supplémentaires se dégagent de cette décision. Le premier n'est pas excessivement exigeant, car il consiste tout simplement

à augmenter l'aide à destination de l'Afrique subsaharienne. Toutefois, l'augmentation prévue n'est pas quantifiée, ni soumise à une échéance particulière. Le deuxième consiste à diriger vers le continent africain la moitié de l'augmentation de l'aide collective de l'UE (par rapport à son niveau de 2004), sans date butoir précise. Ces deux objectifs supplémentaires fixés dans le cadre européen exposent clairement l'intention de l'UE d'accroître l'APD à la destination du continent africain, et notamment vers l'Afrique subsaharienne, région qui héberge la plupart des PMA.

III.5.3. La superposition des différents objectifs

Un dernier sujet important concerne la superposition de certains engagements sur le volume d'aide envers les pays qui appartiennent à la catégorie des PMA. Nous avons décrit ci-dessus les objectifs particuliers d'APD envers l'Afrique et l'Afrique subsaharienne, pris aussi bien dans le cadre de l'Union européenne que dans le cadre du Sommet de Gleneagles. Il importe de noter que la plupart des PMA se situent en Afrique et, plus précisément, en Afrique subsaharienne. La liste actuelle des PMA³², dont la dernière révision date de mars 2012, comprend 49 pays : un pays latino-américain, 14 pays asiatiques et 34 pays africains dont tous se situent en Afrique subsaharienne. De fait, la grande majorité des pays de l'Afrique subsaharienne sont des PMA (34 sur 49).

Force est de constater que les engagements pris dans le cadre des différentes enceintes, concernant le volume d'aide envers l'Afrique, envers l'Afrique subsaharienne et envers les PMA (africains), se superposent les uns aux autres. Dans ces circonstances, le niveau d'APD qui en résulte ne peut pas faire l'objet d'une interprétation unanime. Comme le montre le tableau 10 ci-dessous, en 2010, les pays donateurs étaient censés, d'une part, avoir augmenté l'aide à destination de l'Afrique de 25 milliards de dollars par rapport à son niveau de 2004 (engagement de Gleneagles). D'autre part, ils étaient censés apporter entre 0,15 % et 0,20 % de leur RNB à destination des PMA (dont la plupart sont des pays de l'Afrique subsaharienne). Par surcroît, les États membres de l'Union européenne s'étaient engagés à consacrer à l'Afrique la moitié de leur surplus d'aide et, en même temps, à augmenter leur

³² Consultable à l'adresse : http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/ldc/ldc_list.pdf (Consultée en octobre 2012).

APD à destination de l'Afrique subsaharienne. Ce panorama semble bien confus, avec des augmentations finales d'aide escomptées à peine déchiffrables.

De fait, certains engagements se superposent aux précédents, sans que l'on sache s'ils les remplacent ou s'ils s'y ajoutent. Lesquels prévalent ? On pourrait croire que ceux qui entraîneraient une aide plus généreuse seraient privilégiés. Néanmoins, comme le montre le tableau 10 ci-dessous, ce n'est pas la prolifération de promesses qui assure une meilleure performance dans leur réalisation.

III.5.4. Résumé des objectifs d'APD envers les PMA, l'Afrique et l'Afrique subsaharienne

Tableau 10 : Résumé des objectifs d'APD envers les PMA, l'Afrique et l'Afrique subsaharienne

Objectif chiffré d'APD	Détail de l'engagement	Échéance	Niveau de réalisation
Entre 0,15 % et 0,20 % du RNB des pays donateurs aux PMA	Programme d'action en faveur des Pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010 (Bruxelles) Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020 (Istanbul) (cf. annexe VII)	2010 2020	0,11 % en 2010 ...
Entre 0,15 % et 0,20 % du RNB collectif de l'UE aux PMA	Conseil de l'UE de Bruxelles (2008) (cf. annexe V)	2010	0,13 % en 2010 0,15 % en 2011 (objectif atteint)
Augmenter l'aide de l'UE à destination de l'Afrique subsaharienne	Conseil de l'UE de Bruxelles 2005 (cf. annexe V)	Sans échéance	Augmentation de 5,5 milliards d'euros entre 2004 et 2011
Diriger vers le continent africain 50 % de l'augmentation de l'aide collective de l'UE (par rapport à son niveau de 2004)	Conseil de l'UE de Bruxelles 2005 (cf. annexe V)	Sans échéance	28 % entre 2004 et 2011
Doublement de l'APD à destination de l'Afrique entre 2004 et 2010, soit une augmentation totale de 25 milliards de dollars	Communiqué de Gleneagles sur la base des estimations du CAD pour l'ensemble de ses membres (cf. annexe VI)	2010	11 milliards en 2010 (au prix de 2004)

Sources pour les niveaux de réalisation : *Rapport 2012 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement* (Nations unies 2012) ; *EU Accountability Report on Financing for Development* (Commission européenne 2011 et 2012) ; *Rapport coopération pour le développement 2011* (OCDE 2012a).

III.6. Un ensemble de textes équivoques qui aboutit à un bilan négatif

Tout au long de ce chapitre, nous avons mis en exergue à quel point la formulation des objectifs chiffrés d'APD était loin d'être rigoureuse. Les textes restent très vagues quant aux engagements effectifs des pays donateurs. Parfois leur contenu est tellement imprécis qu'il faut avoir recours aux rapports de suivi pour comprendre le véritable contenu des objectifs en question. À cela s'ajoute la confusion créée par la multiplication des annonces effectuées dans le cadre de différentes enceintes, sachant que ces annonces n'ont pas toujours engendré de nouvelles cibles pour le volume de l'APD, mais se sont contentées de réaffirmer ou de reformuler celles déjà existants. Ces défaillances sont aggravées par un encadrement au moyen de repères temporels plutôt souples, voire complètement absents. Même lorsque ceux-ci deviennent explicites, ils ne semblent poser qu'une échéance à simple titre indicatif. Il est effectivement pratique courante de remettre à plus tard la réalisation des objectifs, en repoussant de quelques années, voire de quelques décennies, la date buttoir fixée pour leur accomplissement.

À ce jour, aucun des objectifs collectifs ressortant de ces déclarations officielles n'a été atteint, à l'exception de deux objectifs attribués spécifiquement aux membres de l'Union européenne³³. Comme nous l'avons indiqué, ce sont les pays européens qui, parmi les membres du CAD, souscrivent aux objectifs collectifs d'aide les plus généreux et les plus résolus.

Reconnaissant les difficultés engendrées par cette situation, à savoir que les objectifs chiffrés d'APD doivent être plus spécifiques et faire l'objet d'un suivi adéquat, les membres du CAD ont adopté, en avril 2011, une *Recommandation sur les bonnes pratiques pour la prise d'engagements* en matière d'APD (OCDE 2011e). Cette recommandation répond à la nécessité reconnue de « faire en sorte que les promesses d'aide des donateurs soient crédibles, réalisables et susceptibles de faire l'objet d'un suivi adéquat » (OCDE 2011e). Par le biais de cette recommandation, les membres du CAD

³³ À savoir, le premier objectif intermédiaire du programme échelonné de l'UE pour atteindre le 0,7 % à l'horizon 2015 (0,39 % pour 2006) et le 0,15 % du RNB collectif de l'UE à destination des PMA (atteint en 2011). Cf. les tableaux résumés présentés dans ce chapitre.

se déclarent résolus à garantir la clarté, en spécifiant tous les paramètres pertinents pour l'évaluation des contributions ; la comparabilité, afin que les différents engagements des pays donateurs puissent être compatibles et cumulées ; le réalisme, compte tenu de la situation économique et budgétaire de chaque donneur ; la mesurabilité, permettant de suivre la mise en œuvre des engagements; et la responsabilité vis-à-vis des priorités recensées par les bénéficiaires ainsi que la transparence envers ces derniers.

Si cette recommandation est suivie de faits, la crédibilité des pays donateurs à honorer leurs futurs engagements internationaux en matière d'aide se trouvera renforcée. Toutefois, à ce jour, il reste encore deux objectifs actifs en matière d'APD qui devraient être réalisés à l'horizon 2015. Il s'agit, une nouvelle fois, d'atteindre 0,7 % du RNB des pays donateurs à et d'octroyer aux PMA une APD d'entre 0,15 % et 0,20 % du RNB des pays donateurs. Or, comme nous avons exposé dans le chapitre II (point II.2.3), la crise financière actuelle menace de ralentir sérieusement les budgets de l'APD.

Alors que l'étendue de la crise se confirmait, les pays donateurs se disaient toujours résolus à atteindre leurs objectifs d'aide chiffrés. La réunion à haut niveau du CAD tenue en mai 2009, avait pour but de donner une réponse aux difficultés soulevées par la crise internationale. Dans le premier point du plan d'action issu de cette réunion, les pays donateurs affirmaient leur volonté de « *tenir nos promesses* » et confirmaient « *les engagements déjà souscrits en matière d'APD, en particulier en faveur de l'Afrique* » (OCDE 2009d). Un an plus tard, la Résolution 65/1, adoptée lors du Sommet des Nations unies de septembre 2010, s'intitulait précisément *Tenir les promesses : unis pour atteindre les OMD* (Nations unies 2010b). Lors de ce sommet, les engagements visant à augmenter l'APD ont été réaffirmés, en même temps que l'importance accordée au respect de tous les engagements concernant l'APD était renforcée.

Toutefois, l'expérience passée nous montre que ces affirmations à répétition effectuées dans le cadre de grands sommets ne sont pas gage de succès. Les derniers rapports ayant effectué le suivi des objectifs d'APD (OCDE 2012d, Nations unies 2012) émettent des prévisions pessimistes sur la capacité des pays donateurs à atteindre les niveaux d'aide convenus internationalement. À ces rapports internationaux, s'ajoute la voix de la Commission européenne. Dans son rapport de suivi des objectifs chiffrés adoptés dans le cadre de l'UE (Commission européenne 2012), la Commission annonce que, en raison des difficiles

conditions budgétaires des États membres, les projections d'APD européenne d'ici à 2015 restent à un niveau bien inférieur à l'objectif de 0,7 %.

La crise internationale peut effectivement être invoquée comme une raison de poids qui contribue à justifier des niveaux d'APD au-dessous des objectifs. Toutefois, la crise n'explique pas tout. La pratique consistant à s'abstenir d'honorer les engagements d'APD réitérés au niveau international a été présente à toute époque, bien que la prolifération de promesses officielles annoncées lors de la dernière décennie l'ait sans doute rendu plus visible.

Comme nous l'avons montré tout au long de ce chapitre, l'expression ambiguë des objectifs est le point de départ d'importants problèmes qui se posent par la suite, tant sur le plan conceptuel que sur le plan pratique. Puisque la formulation, l'adhésion et le contenu des objectifs manquent de clarté, le suivi de leur accomplissement et, par conséquent, la reddition des comptes s'en trouve forcément compromise. Or, l'obligation de rendre compte d'un résultat s'avère l'une des conditions indispensables à son accomplissement.

Dans une large mesure, c'est la nature discrétionnaire de l'APD qui se trouve à la base de cette pratique. Elle explique l'aisance à prendre des engagements à répétition sur le volume de l'aide qui ne sont tenus que dans de rares cas.

Cette nature discrétionnaire de l'aide se traduit dans des textes officiels qui adoptent des objectifs vagues et équivoques. En définitive, l'ambiguïté des textes internationaux va de pair avec leur caractère non contraignant. Lorsque les pays adoptent des objectifs qu'ils ne sont pas contraints d'honorer, la reddition de comptes se situe effectivement au second plan. Ce qui devient important n'est pas tant d'atteindre les cibles spécifiques, mais d'entretenir une sorte de pression pour que les niveaux d'aide globaux ne diminuent pas. Comme les Nations unies le reconnaissent : « *un objectif ambitieux que seuls les donateurs les plus généreux peuvent atteindre (...) permet (...) d'exercer une pression morale sur les donateurs moins généreux pour qu'ils renforcent leur effort d'aide* » (Nations unies 2011a : 5).

En réalité, les engagements d'aide adoptés dans les textes issus des forums internationaux ne représentent que des déclarations d'intention, car leur contenu n'est pas légalement

contraignant³⁴. Dans ce contexte, « *il n'existe pas d'organisme de contrôle qui puisse prendre des mesures disciplinaires vis-à-vis d'un pays qui n'honore pas ses engagements* » (Nations unies 2011a : 5). Les objectifs d'aide chiffrés, comme la plupart des objectifs internationaux fixés en matière de coopération pour le développement, constituent donc des promesses, ou des annonces publiques et non pas de véritables engagements que les pays donateurs seraient contraints d'honorer.

Ainsi, la nature de l'engagement des pays donateurs ne consiste pas à atteindre les cibles spécifiques annoncées dans le cadre des objectifs, mais uniquement, comme les propres textes l'indiquent, à « *faire de leur mieux* » pour s'en rapprocher.

³⁴ Les seuls engagements contraignants sur le plan international sont ceux pris par les organes créés en vertu de traités, dont les accords sur le commerce multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce (Nations unies 2011a).

CHAPITRE IV.

Des cibles quantitatives pour le volume de l'APD : examen des fondements et des limites

IV.1. Introduction

Dans le chapitre précédent, nous avons examiné les principaux textes à l'origine des objectifs chiffrés d'APD. Notre analyse nous a permis de mettre en lumière que le principal engagement des pays donateurs est de se rapprocher – et non pas d'atteindre – les cibles spécifiques annoncées dans le cadre des objectifs.

Le présent chapitre est dédié à l'examen des cibles quantitatives pour le volume de l'APD. Nous analysons ainsi ce que nous considérons comme le troisième élément constitutif de la définition des objectifs d'aide chiffrés, à savoir, un montant d'aide prédéterminé vers lequel le volume de l'APD est censé s'acheminer. Afin d'accomplir cette tâche, nous nous appuyerons sur trois *corpus* de littérature distincts, mais étroitement liés.

Dans un premier temps, nous nous pencherons sur la littérature qui explore les fondements éthiques de l'aide. Cet examen nous permettra d'expliquer quelle est la base, en matière de doctrine, qui conduit à fixer des objectifs chiffrés pour l'APD. Autrement dit, nous explorerons les fondements qui ont amené à définir des objectifs d'aide chiffrés, ainsi que la conception de l'aide à laquelle ces objectifs sont rattachés.

Dans un deuxième temps, nous explorerons les fondements théoriques des cibles quantitatives fixées pour le volume de l'APD. Ces fondements sont procurés par les travaux qui s'attachent à déterminer un volume optimal d'aide à même de satisfaire les besoins financiers des pays en développement. Ceux-ci présentent, néanmoins, des failles méthodologiques importantes dont nous rendrons également compte.

Nous monterons, ensuite, les nombreuses limites auxquelles on se heurte lorsque, en fixant des cibles chiffrées, on met l'accent sur la dimension quantitative de l'APD. Ces limites se dégagent de manière très nette de l'abondante littérature qui traite la question de l'efficacité de l'aide. Si les résultats de cette littérature n'arrivent pas à être concluants, ils mettent toutefois en exergue les nombreux facteurs qui, au-delà du volume, sont susceptibles d'influencer la production des résultats associés à l'APD.

Enfin, au regard des trois sections précédentes, nous tenterons d'élucider le rôle des cibles quantitatives fixées dans le cadre des objectifs, ainsi que les conséquences qui découlent des objectifs qui mettent, par-dessus tout, l'accent sur le volume de l'APD.

IV.2. Fondements éthiques des objectifs d'aide chiffrés

Les facteurs géostratégiques, les intérêts économiques et commerciaux, les avancées théoriques, les enseignements tirés de l'expérience sont autant de facteurs qui ont influencé l'aide au cours de son histoire. Celle-ci est aussi étroitement liée à l'évolution des différentes périodes de développement qui se sont succédées pendant plus d'une cinquantaine d'années. Chacune de ces périodes s'accompagne d'une vision de l'aide à chaque fois renouvelée.

Il n'est pas question ici de rentrer dans le détail historique des différents périodes historiques de l'aide¹. Il convient, en revanche, d'en dresser les grands traits afin d'identifier, en particulier, à quelle conception de l'aide la définition des objectifs chiffrés est rattachée.

IV.2.1. Grandes périodes dans l'histoire de l'APD

Les analyses historiques effectuées sur l'évolution de l'aide conduisent généralement à identifier cinq grandes périodes, chacune correspondant à un contexte et un modèle de développement différent. Les dates choisies pour cette classification en grandes périodes peuvent varier légèrement en fonction de la source considérée. Néanmoins, la plupart des analyses s'accordent sur des périodes décennales, bien qu'en soulignant le caractère approximatif de cette périodisation. En réalité, il s'agit plutôt de tendances qui s'entrecroisent dans le temps dont, pour la plupart, le début et la fin n'ont pas de date précisément arrêtée.

Nous exposons ci-dessous, très schématiquement, les grandes tendances que, selon Jacquet et Naudet (2006)², émergent dans l'histoire de l'aide :

¹ Pour un descriptif détaillé des différentes périodes historiques de l'aide voir, entre autres, Riddell (2007) ; Michailof et Bonnel (2010) ou Charnoz et Severino (2007).

² Nous suivons essentiellement la restitution historique de Jacquet et Naudet (2006). Néanmoins, ces auteurs ne considèrent pas la décennie 1990 et la décennie 2000 comme deux périodes différenciées. La distinction que nous effectuons de ces périodes est basée sur les sources citées en pied de page 1, ci-dessus.

- i) Les décennies 1950 et 1960 : l'aide comme un vecteur d'intérêts politiques et stratégiques

Les décennies 1950 et 1960 se caractérisent par un contexte global marqué par la guerre froide et l'accession à l'indépendance des anciennes colonies, particulièrement en Afrique. À cette époque, la promotion du développement dans les pays dits « sous-développés » était surtout un moyen de faire valoir les intérêts politiques, géostratégiques et économiques des pays donateurs, en lien étroit avec la guerre froide et la décolonisation.

En parallèle, les stratégies de développement suivent des modèles interventionnistes, imprégnées par la forte influence des anciennes puissances colonisatrices. Les investissements lourds (notamment en infrastructures) étaient considérés nécessaires pour promouvoir le développement. Celui-ci était conçu comme une expansion économique rapide par le biais de l'industrialisation. Le développement visait notamment une transformation des sociétés traditionnelles des nouveaux pays indépendants en sociétés modernes des pays industrialisés, autrement dit, un rattrapage du Nord par le Sud. Dans ce contexte, l'objectif principal de l'aide était d'accélérer les investissements pour soutenir la croissance.

- ii) La décennie 1970 : l'aide comme une obligation morale du Nord envers le Sud dans la réduction de la pauvreté

Cette période est marquée par la revendication d'un Nouvel ordre économique international (NOEI), réclamé par les pays du tiers-monde faisant irruption dans la scène internationale, jusqu'alors dominée par la présence des grandes puissances du Nord. La résolution 3201 de l'Assemblée générale des Nations unies (1974) définit le NOEI comme un système fondé sur « *l'équité, l'égalité souveraine, l'interdépendance, l'intérêt commun et la coopération entre tous les États, indépendamment de leur système économique et social, qui corrigera les inégalités et rectifiera les injustices actuelles, permettra d'éliminer le fossé croissant entre les pays développés et les pays en voie de développement* » (Nations unies 1974 : 3). Dans ce contexte, la politique de l'aide se fonde sur la reconnaissance d'un devoir d'équité entre le Nord et le Sud. Il est question de réduire les inégalités internationales qui résultent d'une répartition inégale de la richesse mondiale.

En parallèle, l'approche du développement s'élargit au-delà de la seule croissance pour porter davantage l'attention sur la question de la pauvreté. Le CAD introduit la réduction de la

pauvreté comme un objectif direct de l'aide au développement au début des années 1970. Aussi, la Banque mondiale et les agences des Nations unies, comme l'Organisation internationale du travail (OIT), se sont attachées à trouver des nouvelles approches de développement. Selon ces approches, la satisfaction des besoins essentiels et la croissance redistributive deviennent les mots d'ordre pour orienter les politiques d'aide.

iii) La décennie 1980 : l'aide comme un aiguillon à la mise en place de « bonnes politiques »

Lors des années 1980, la priorité donnée à la réduction de la pauvreté est remplacée par les Plans d'ajustement structurel et la mise en avant de l'aide conditionnelle. Pour réduire la pauvreté, il faut d'abord restaurer les grands équilibres macroéconomiques qui se sont décomposés à l'issue d'une profonde crise de la dette. Basé sur la libéralisation et la privatisation, le modèle de développement de cette décennie (dont l'influence s'étend au moins jusqu'au milieu des années 1990) est clairement basé sur une idéologie économique essentiellement confiante dans les forces du marché.

Dans ce contexte, l'aide vient financer le retour à l'équilibre macroéconomique des pays endettés, via toute une série de conditions imposées par les pays donateurs et les institutions financières internationales : ouverture des marchés, privatisations, commerce orienté vers l'exportation et réduction des dépenses publiques (y compris celles visant les secteurs sociaux comme la santé et l'éducation). La réforme des politiques publiques conduisant à une stabilisation économique devient la condition nécessaire pour avoir accès à l'aide internationale.

Ce rôle stabilisateur attribué à l'aide est perçu comme une manière de préserver les intérêts des pays créanciers, et donc, des pays donateurs. En effet, la restauration des grands équilibres macroéconomiques était en quelque sorte un moyen de remettre les pays endettés en situation de faire face à leurs obligations envers les institutions et pays créanciers. C'est pourquoi le modèle des années 1980 est parfois interprété comme un retour au premier plan des intérêts des pays donateurs, répondant cette fois-ci davantage à des intérêts économiques que géopolitiques.

iv) La décennie 1990 : la « fatigue » de l'aide

Au début des années 1990 la déception est immense : on parle de « fatigue de l'aide » voire de crise de l'aide au développement. Les pratiques d'allocation de l'aide conditionnelle sont sévèrement critiquées car non seulement elles ne produisent que des médiocres progrès, mais aussi la crise de la dette perdure : aux rééchelonnements successifs des montants non remboursés s'ajoute le poids des intérêts s'accumulés. Aussi, l'échec de l'aide conditionnelle des années précédentes sert à amorcer les débats autour de l'efficacité de l'aide. Ceux-ci remettant en cause les résultats produits par l'APD, ils contribuent à creuser les doutes concernant son efficacité.

Le contexte international est cette fois-ci marqué par la chute du mur de Berlin (1989) qui conduit à la fin de la guerre froide. Les fondements de l'aide semblent s'écrouler. Jadis basée sur les intérêts politiques et géostratégiques des pays donateurs, elle n'aurait plus de raison d'être dans un monde où la division Est-Ouest n'existe plus. Comme nous l'avons précédemment exposé (dans chapitre II), cette décennie connaît une baisse sensible du volume global de l'APD.

C'est dans ce contexte que les agences d'aide remettent les préoccupations sociales et notamment la lutte contre la pauvreté au cœur de leur agenda de développement. Lancés par le PNUD en 1990, les rapports sur le développement humain introduisent l'indice de développement humain (IDH), attirant ainsi l'attention sur la complexité de la pauvreté, considérée jusqu'alors d'un point de vue purement économique. La rigueur imposée par l'ajustement structurel entraîna un sous-investissement de taille en capital humain et services sociaux de base. L'aide internationale est désormais appelée à combler ces lacunes. Ce nouveau basculement culmine au début de la décennie suivante avec l'adoption des OMD.

v) La décennie 2000 : le retour de l'APD au premier plan

Comme nous l'avons décrit dans le chapitre précédent, avec l'adoption des OMD, l'aide au développement trouve un fondement renouvelé. Les OMD ont effectivement représenté l'élément moteur d'un élan international sans précédent, dans le sens d'une mobilisation des ressources pour le développement, au centre desquelles, se trouve l'APD. À aucune période de

son histoire, l'APD ne s'est vue attribuer autant d'objectif chiffrés que depuis l'adoption des OMD.

Au-delà du cadre des OMD, l'amplification de la globalisation a mis en lumière un nombre impressionnant de nouveaux enjeux qui ont contribué à multiplier les motivations de l'aide. Parmi les plus emblématiques se trouve la mondialisation croissante qui est allée de pair avec un fort creusement des inégalités ; la montée en puissance des problèmes globaux, en première ligne desquels la dimension environnementale et la prise de conscience des risques liés au changement climatique ; le développement durable, les pandémies, la démographie et les migrations ; le rôle des institutions et de la « bonne gouvernance » comme préalable à tout développement économique ; les États fragiles et les questions sécuritaires, problématique introduite notamment à partir des attentats terroristes du 11 septembre 2001. Certains de ces défis ont été regroupés sous la dénomination de Bien publics mondiaux, mais aujourd'hui le consensus n'est pas total sur ce que recouvre exactement ce concept³.

IV.2.2. Deux paradigmes globaux pour deux conceptions de l'aide

Au détour de cette lecture historique, Jacquet et Naudet (2006) identifient deux grands paradigmes globaux à la base de la politique d'aide au développement. À chaque paradigme est associée une conception différente de l'APD : un ensemble de fondements éthiques, finalités et principes régissant les motivations de l'aide.

IV.2.2.1. Le paradigme développementaliste

Le premier paradigme est celui du développement. Selon ce paradigme, l'aide agit comme un moyen de soutenir les pays du Sud à s'engager dans la phase historique de décollage économique et de rattrapage des pays industrialisés. Ce paradigme est prépondérant dans les années 1950 et 1960 et revient sur la scène avec l'ajustement structurel des années 1980. En effet, lors de cette période s'impose à nouveau une optique de l'aide incitative, centrée sur l'efficacité économique en vue du rattrapage des pays pauvres.

³ Voir note en pied de page n° 19 du chapitre I.

Toujours selon Jacquet et Naudet (2006), à ce paradigme correspond une notion de justice corrective⁴. La justice corrective répond à un souci de réparation d'injustices identifiées dans le temps. Elle privilégie deux types d'intervention : le dédommagement (qui repose sur l'évaluation du préjudice subi puis sur sa réparation) et le rattrapage (qui consiste à rétablir la situation du sujet de l'injustice comme si cette dernière n'avait pas eu lieu).

Aussi, cette notion de justice est définie par sa finalité. Cela renforce la mise en avant des conséquences de l'action corrective. Ainsi, l'aide inspirée de cette notion de justice est largement appréhendée en fonction du niveau de progrès réalisé en matière de développement (considéré comme un « rattrapage » du Nord par le Sud). Concrètement, la finalité de l'aide basée sur une justice corrective est de favoriser la mise en place d'une situation considérée juste : « *chaque pays est entré dans un processus auto-entretenu de croissance durable* » (Jacquet et Naudet 2006 : 64).

Enfin, basé sur une notion de justice corrective, ce paradigme accorde une attention particulière aux résultats découlant de l'aide octroyée. L'aide est effectivement légitimée par l'atteinte d'objectifs, ceux-ci évoluant dans le temps en fonction de la période considérée. Au cours des décennies 1950 et 1960, l'aide était notamment destinée à financer des investissements incitant les pays en développement à atteindre une croissance durable, suivant le modèle dominant dans les pays du nord. Dans les années 1980, les objectifs de l'aide ont évolué vers le financement des réformes visant à restaurer les grands équilibres macroéconomiques. Dans un cas comme dans l'autre, les résultats attendus s'insèrent dans une optique de croissance permettant le rattrapage du nord par le sud. Ainsi, selon le paradigme du développement, l'aide est principalement évaluée par rapport à sa capacité à générer de la croissance (Jacquet et Naudet 2006).

IV.2.2.2. Le paradigme redistributif

Le second paradigme est le paradigme redistributif : l'aide s'appréhende comme un transfert international des pays riches vers les pays pauvres, dans le but d'accroître l'équité au niveau

⁴ Dans cette section, nous faisons référence à des notions de justice d'origine aristotélicienne, telle qu'elles sont restituées par Jacquet et Naudet (2006).

mondial. Ce paradigme est clairement présent dans les années 1970, où l'on adopte pour la première fois un objectif chiffré d'APD. L'adoption de cette référence quantifiée « *transforme la politique de développement en la fondant sur la reconnaissance d'un devoir d'aider* » (Jacquet et Naudet 2006 : 58). Il s'agit, pour l'aide, de participer à un système équitable de transferts à l'échelle mondiale entre pays riches et pays pauvres. Dans ce contexte, l'objectif de transférer une aide de 0,7 % du RNB des pays donateurs s'apparente à un impôt international que les pays riches payent au profit des pays qui sont davantage dans le besoin (Jacquet 2006a). Le fait que cet objectif soit exprimé de manière proportionnelle à la richesse des pays développés (en pourcentage de leur RNB) conforte cette idée d'impôt international au profit des pays défavorisés (Jacquet et Naudet 2006).

Aussi, le rebond de l'APD à partir des années 2000 est considéré comme un retour au paradigme redistributif qui avait plus au moins disparu depuis les années 1970 (Naudet 2005)⁵. En particulier, Jacquet et Naudet (2006) soulignent que l'adoption d'un Partenariat mondial pour le développement (8^{ème} des OMD), se rapproche de la mise en place d'un cadre contractuel redistributif sur le plan global. Plus fondamentalement encore, les nombreuses cibles quantifiées d'APD qui ont suivi l'adoption des OMD illustrent parfaitement ce retour à l'aide fondée sur une mobilisation financière des pays riches au profit des pays dans le besoin.

Si le paradigme de développement reposait sur une notion de justice correctrice, au paradigme redistributif correspond la notion aristotélicienne de justice distributive (Jacquet et Naudet 2006). La justice distributive se justifie par le besoin d'améliorer une répartition des ressources qui n'est pas légitime du point de vue des droits, des mérites ou des besoins. Le type d'intervention privilégiée dans ce contexte sont des transferts, le plus souvent de ressources, entre ceux qui possèdent plus et ceux qui possèdent moins.

Contrairement à la justice correctrice, la notion de justice distributive n'est pas définie par sa finalité. Elle repose davantage sur une démarche déontologique qui privilégie l'application de principes aux dépens de ses conséquences. Ainsi, l'aide découlant de la justice distributive est

⁵ Naudet (2005) évoque également la finalité ou l'approche humaniste de l'APD. Pour lui, lors la période qui suit l'adoption des OMD, l'APD est fondée à la fois sur des principes redistributifs et des principes humanistes. Ces derniers reposent sur la reconnaissance des OMD comme un ensemble d'objectifs plaidant pour des libertés, des droits et des ressources pour les pays du Sud.

un facteur d'équité qui a pour objet de réduire les inégalités internationales, indépendamment des résultats concrets des transferts effectués.

IV.2.3. Conception de l'aide à laquelle les objectifs chiffrés se rattachent

L'adoption des cibles quantitatives concernant le volume de l'APD répond clairement aux préceptes du paradigme redistributif, basé à son tour sur une notion de justice distributive. Très schématiquement, selon cette conception, l'aide est censée améliorer la répartition de la richesse sur le plan mondial via un transfert de ressources des pays riches vers ceux qui sont dans le besoin. Qui plus est, dès lors que le montant de ce transfert est chiffré, il suppose une sorte de contractualisation du montant qui est considéré comme juste pour promouvoir l'équité⁶. Par ailleurs, le regard porté sur les différentes périodes historiques de l'aide nous a permis de confirmer que c'est effectivement lors de périodes de prédominance du paradigme redistributif que la plupart des objectifs chiffrés d'aide ont été adoptés.

Basée sur une notion de justice distributive, il n'est pas surprenant que le paradigme redistributif n'accorde pas une attention primordiale à l'évaluation des résultats. Puisque la justice distributive n'est pas fondée sur l'atteinte de finalités, les résultats de l'aide deviennent secondaires par rapport à la primauté du principe d'équité. Eu égard à cette notion de justice, c'est le transfert de richesse qui est fondamental, non pas son utilisation.

Jacquet et Naudet (2006) envisagent deux cas de figure pour évaluer les résultats de l'aide octroyée selon ces principes. Selon une logique redistributive purement déontologique, plus l'effort du transfert est élevé, plus l'aide remplit son rôle, indépendamment de l'utilisation de cette aide par les pays bénéficiaires. Il s'agit là d'une version extrême du paradigme redistributif, qui trouve son écho le plus patent dans la pression exercée auprès de pays donateurs pour qu'ils augmentent le volume de l'APD. Le grand intérêt suscité par les objectifs d'aide chiffrés et leur accomplissement, en particulier l'objectif de 0,7 %, fait également écho à

⁶ Dans les termes de Jacquet et Naudet (2006 : 65) : « le paradigme redistributif fait appel à une justice procédurale, donc de type contractuel. L'adoption d'une cible concernant le niveau de transferts en proportion des richesses nationales relève d'un engagement contractuel global ».

cette acception purement déontologique du paradigme redistributif. Comme l'affirment Jacquet et Naudet (2006 : 70) : « *l'énorme attention apportée aux cibles de contribution des pays riches est bien le signe que l'effort produit à destination des plus pauvres est valorisé en tant que tel* ». En outre, plus ces cibles sont ambitieuses, plus l'aide est censée remplir son rôle.

Selon une version plus équilibrée du paradigme redistributif, le transfert d'aide peut être associé à certains résultats, même si ceux-ci ne constituent pas sa principale raison d'être. La réduction des inégalités internationales ou l'amélioration des conditions de vie des pays les plus pauvres pourraient en partie constituer des mesures de progrès susceptibles d'être évaluées. Néanmoins, contrairement à la rentabilité de l'investissement recherchée dans le cadre du paradigme du développement, l'efficacité de l'aide reste, dans le cas du paradigme redistributif, un sujet marginal. L'affirmation du président du CAD en 1980 : « *il n'y a plus lieu de demander une preuve de l'efficacité de l'aide que de demander une preuve de l'efficacité de l'impôt* » (Jacquet et Naudet 2006 : 70) s'inscrit parfaitement dans cette vision.

Le tableau ci-dessous présente les principales caractéristiques et oppositions des deux paradigmes et des deux conceptions d'aide qui leur sont associées.

Tableau 11 : Principales caractéristiques et oppositions des deux paradigmes

Paradigme du développement	Paradigme redistributif
<p>Paradigme de développement</p> <p>Priorité : aider les pays du sud à s'engager dans la phase historique de décollage économique et de rattrapage des pays industrialisés</p>	<p>Paradigme redistributif</p> <p>Priorité : bâtir un système équitable de transferts à l'échelle mondiale entre pays riches et pays pauvres</p>
<p>Période historique : décennies 1950, 1960 et 1980</p> <ul style="list-style-type: none"> - Décennies 1950 et 1960 : politique d'aide incitative et interventionniste visant un rattrapage du Nord par le Sud - Décennie 1980 : politique d'aide incitative et conditionnelle, visant un ajustement structurel en vue d'une restauration des grands équilibres macroéconomiques 	<p>Période historique : décennies 1970 et 2000</p> <ul style="list-style-type: none"> - Décennie 1970 : la politique de l'aide se fonde sur la reconnaissance d'un devoir d'équité entre le Nord et le Sud. Adoption de la première cible quantitative pour l'APD - Décennie 2000 : forte mobilisation de l'APD pour la réalisation des OMD. Adoption de nombreuses cibles quantitatives concernant le volume de l'APD
<p>Conception de la justice : corrective</p> <ul style="list-style-type: none"> - Répond à un souci de réparation d'injustices identifiées dans le temps - Privilégie le dédommagement et le rattrapage - Orientée par les buts (croissance durable pour tous) - Conséquentialiste : légitimé par l'atteinte de résultats 	<p>Conception de la justice : distributive</p> <ul style="list-style-type: none"> - Besoin de corriger une répartition des ressources qui n'est pas légitime du point de vue des droits, des mérites ou des besoins de chacun - Privilégie les transferts de ressources - N'est pas associée à une finalité précise - Déontologique : légitimée par la manifestation d'un principe d'équité non lié aux conséquences qu'il entraîne
<p>Conception de l'aide comme une incitation</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'aide est l'instrument d'une phase transitoire d'un processus historique - Objectif de l'aide : moyen de favoriser un processus auto-entretenu de croissance durable - Intervention privilégiée : investissement à vocation reproductible 	<p>Conception de l'aide comme un droit</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'aide est un instrument de redistribution répondant à l'inégalité - Objectif de l'aide : facteur d'équité qui a pour objet de réduire les inégalités internationales - Intervention privilégiée : transfert de ressources
<p>Modes d'évaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> - Axé sur les résultats : efficacité et la durabilité des résultats obtenus - Critère d'évaluation principal : capacité de l'aide à générer de la croissance 	<p>Modes d'évaluation</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'évaluation des résultats se situe en arrière plan : l'aide est légitime en tant que principe, indépendamment de ses conséquences - Critère d'évaluation principal : niveau d'effort fourni par les pays donateurs

Source : Inspiré du tableau « Ensemble des caractéristiques et des oppositions des deux paradigmes » de Jacquet et Naudet (2006 :72), arrangé et simplifié.

Bien évidemment, ces deux paradigmes correspondent à des modèles théoriques dont la reproduction dans la réalité n'est jamais sans faille. Aussi, bien que nous ayons identifié des périodes de prépondérance d'un paradigme par rapport à l'autre, cela ne signifie pas que celui qui n'est pas prépondérant soit complètement absent lors de la période en question.

D'une certaine manière, les années 1990 illustrent bien la coexistence de ces deux modèles. D'une part, l'importance de la dimension sociale et humaine du développement émerge suite aux conséquences négatives des programmes d'ajustement structurel. La reconnaissance d'une pauvreté englobant tout un éventail de privations humaines au-delà de l'aspect économique, marque le retour à l'aide comme un droit. D'autre part, le paradigme développementaliste apparaît tout aussi présent par l'importance accordée aux débats autour de l'efficacité de l'aide, où l'accent est manifestement mis sur l'atteinte de résultats.

Nonobstant, cette concomitance n'est pas propre à la décennie 1990. Elle est souvent présente, à un degré plus ou moins important. Dans la réalité, les deux paradigmes et les deux conceptions d'aide qui leur sont associées coexistent dans le temps. D'ailleurs, c'est cette existence simultanée de deux conceptions de l'aide opposées que Jacquet et Naudet (2006) situent à l'origine des nombreuses controverses associées à l'APD.

Comme nous le mettrons en lumière dans les sections suivantes, le fait que les objectifs chiffrés d'aide se rattachent à une notion de justice distributive n'est pas sans conséquence. Lorsque le transfert de richesse est mis en avant par rapport à son utilisation, l'accent est mis, d'une part, sur les ressources disponibles, et pas nécessairement sur les ressources qui correspondent aux besoins. D'autre part, la dimension quantitative de l'aide occupe une place primordiale, négligeant dans une bonne mesure l'efficacité, ou l'obtention de résultats à partir des sommes déboursées.

IV.3. Fondements théoriques des cibles quantitatives

Les cibles quantitatives pour le volume de l'APD trouvent leur origine théorique dans la littérature consacrée à estimer les besoins financiers des pays en développement. Ces travaux s'attachent à quantifier ces besoins pour ensuite déterminer le volume d'aide considéré optimal pour y répondre. En fonction des priorités associées au développement dans le temps, les besoins considérés s'expriment de manière différente.

Essentiellement, jusqu'à l'adoption des OMD, les besoins des pays en développement sont exprimés en termes de croissance économique. Il est donc question de calculer le montant d'aide optimal pour atteindre le taux de croissance jugé nécessaire pour atteindre l'autosuffisance économique. Suite à l'adoption des OMD, le consensus international autour de l'atteinte de ces Objectifs confère un autre sens aux besoins des pays en développement. Depuis lors, ceux-ci s'expriment en termes des besoins financiers afin d'atteindre les OMD. Il est donc question de calculer le coût pour atteindre les OMD et d'appeler l'aide à combler tout ou partie du déficit financier nécessaire à la réussite de cette entreprise.

Il importe de noter que ces méthodes confèrent à l'aide un rôle essentiellement quantitatif. L'accent est effectivement mis sur la détermination d'un volume d'aide jugé « optimal » afin d'atteindre un résultat donné, d'abord, en termes de croissance, ensuite, en termes d'avancée vers les OMD. Par ailleurs, dans un cas comme dans l'autre, ces travaux se concentrent sur le calcul des besoins financiers des pays en développement, que l'aide est censée combler. Il s'agit donc d'une approche qui consiste à « *raisonner en termes de besoins quantifiables* » (Jacquet 2006b : 146). Cette tâche s'avère complexe et, comme nous le montrerons, présente des limites qui sont loin d'être négligeables.

IV.3.1. L'aide nécessaire à atteindre un certain taux de croissance

Si le premier objectif spécifique concernant le volume de l'APD n'est adopté qu'en 1970, la pratique d'inciter les pays riches à transférer un pourcentage de leur richesse nationale vers les

pays pauvres date des années 1960. À leurs débuts, ces transferts des ressources visaient indistinctement l'aide et les capitaux internationaux et, surtout, étaient clairement associés à des objectifs de croissance économique pour les pays en développement.

D'un point de vue institutionnel, les résolutions des Nations unies de l'époque illustrent parfaitement les liens très étroits entre transferts de ressources et croissance qui se sont tissés lors de cette période. En 1960, l'Assemblée générale des Nations unies adoptait une résolution introduisant, pour la première fois, une cible spécifique pour les transferts issus des pays développés. Selon cette résolution, les transferts annuels de capitaux en provenance des pays riches devaient s'établir aux alentours de 1 % de leur PNB combiné (Nations unies 1960 : paragraphe 2).

Un an plus tard, l'Assemblée générale des Nations unies proclamait la première Décennie des Nations unies pour le développement (1961-1970) et définissait, pour la première fois, un objectif spécifique concernant le taux de croissance souhaité pour les pays en développement. Elle demande d'intensifier les efforts pour « *accélérer les progrès vers la croissance auto-entretenu de l'économie (...), de manière à parvenir dans chaque pays sous-développé à une augmentation sensible du taux de croissance (...), en prenant comme but un taux minimum de croissance annuelle du revenu national global de 5 % à la fin de la Décennie* » (1961a : paragraphe 1). En parallèle, la même Assemblée générale réaffirme l'objectif adopté un an auparavant, appelant à des transferts d'assistance et des capitaux internationaux pour le développement équivalant à environ 1 % du total des revenus nationaux des pays économiquement avancés (1961b : paragraphe 1). Ces deux aspects, croissance (des pays en développement) et transfert de ressources (des pays développés), deviennent dès lors indissociables.

Le lien entre aide et croissance est conforté lors de la proclamation de la deuxième Décennie des Nations unies pour le développement en 1970. C'est également à cette occasion que l'Assemblée générale citait pour la première fois l'emblématique objectif de 0,7 %. Tout comme lors de la Résolution de 1961, proclamant la première Décennie des Nations unies pour le développement, l'Assemblée générale fixait un taux de croissance annuelle pour les pays en développement équivalant, cette fois-ci, à au moins 6 %. En même temps, elle encourageait à nouveau les pays développés à transférer annuellement un montant minimum de ressources équivalant à 1 % de leur PNB. Toutefois, à cette occasion, l'Assemblée générale

va plus loin et demande à ce que la majorité des ressources financières transférées aux pays en développement soit pourvue sous la forme d'aide officielle. Reconnaisant l'importance particulière du rôle joué par l'aide, elle fixa une cible spécifique pour celle-ci : « *chaque pays économiquement avancé accroîtra progressivement son aide officielle au développement (...) et s'efforcera d'atteindre, au milieu de la Décennie au plus tard, un montant minimum en valeur nette de 0,7 % de son PNB au prix du marché* » (Nations unies 1970 : paragraphe 43).

Comme le rappelle Jolly (2003), l'accélération de la croissance économique dans les pays en développement et l'augmentation de l'assistance internationale afin de soutenir cette croissance sont deux objectifs majeurs des Décennies des Nations unies pour le développement. Reliés pour la première fois lors de la proclamation de la première Décennie (1961-1970), ils resteront des objectifs centraux de la deuxième (1971-1980), troisième (1981-1990) et quatrième (1991-2000) décennie des Nations unies pour le développement.

IV.3.1.1. Le modèle du déficit de financement

D'un point de vue théorique, dès les années 1960, on dispose d'estimations fondées sur des travaux académiques qui préconisent le niveau optimal d'aide nécessaire à faire décoller la croissance des pays en développement. Les résultats de ces travaux sont employés pour justifier le volume précis auquel l'aide doit être portée. En particulier, ils sont à l'origine, entre autres facteurs, de l'objectif de consacrer 0,7 % du RNB des pays donateurs à l'APD (Clemens et Moss 2007).

Ces travaux partent de deux postulats fondamentaux. Premièrement, l'objectif de l'aide internationale est d'accélérer le développement économique jusqu'à ce que le pays récipiendaire atteigne le taux de croissance nécessaire pour devenir autosuffisant. Cette vision est cohérente avec le modèle de développement prépondérant dans les années 1950 et 1960, selon lequel l'aide était surtout perçue comme un moyen d'accélérer la croissance économique notamment par le biais de l'industrialisation. Dans les termes de Rosenstein-Rodan, influent économiste américain de l'époque, la fonction de l'aide étrangère dans un programme de développement « *n'est pas directement d'augmenter les conditions de vie dans le pays récipiendaire, mais de lui permettre de faire la transition depuis la stagnation économique jusqu'à une croissance auto-suffisante* » (Rosenstein-Rodan 1961 : 107).

Le deuxième postulat suppose que l'impact de l'aide sur la croissance se déroule via une chaîne causale qui passe par l'épargne et l'investissement. Comme l'expliquent Hansen et Tarp (2000), selon ce postulat, l'aide vient augmenter le stock de capital du pays en développement, entraînant une augmentation similaire du niveau de l'épargne et l'investissement, à son tour nécessaire pour inciter la croissance. L'hypothèse implicite, nécessaire au bon fonctionnement de cette chaîne causale, est que l'aide ne sera pas utilisée à des fins de consommation, mais qu'elle sera utilisée, à bon escient, à des fins d'investissement.

C'est sur ces bases théoriques qu'est né le modèle du « déficit de financement », proposé par Chenery et Strout (1966)⁷. Selon le modèle macroéconomique construit par ces économistes, le déficit de financement que l'aide est censée combler se situe entre le montant d'investissement nécessaire pour atteindre un certain niveau de croissance et l'épargne disponible sur le plan national (Chenery et Strout 1966)⁸. Très schématiquement, pour calculer le montant d'aide optimal il suffit, d'abord, de calculer le niveau d'investissement nécessaire pour atteindre le taux de croissance ciblé et, ensuite, de calculer la différence entre l'investissement nécessaire et les réserves disponibles sur le plan national. Toutefois, cette méthode a été remise en cause par une partie la littérature académique subséquente.

IV.3.1.2. Les limites associées au modèle du déficit de financement

Les postures le plus critiques affirment que l'approche du déficit de financement est « *accablée de problèmes et elle n'a plus été crédible parmi les économistes du développement depuis plusieurs décennies* » (Clemens et Moss 2007 : 14).

⁷ Le modèle proposé par Chenery et Strout est dénommé le *two-gap model*, ou modèle du double déficit de financement. Néanmoins, nous utilisons ici la dénomination de ce modèle qui s'est répandue suite aux travaux de William Easterly (1999, 2001, 2003) : le *financing gap*, ou déficit de financement. Selon les propres termes d'Easterly: « *I will call the two-gap model the "financing gap model" for short, because its most important use is to determine financing shortfalls* » (Easterly 1999 : 424).

⁸ À nouveau, nous suivons pour nos explications le chemin tracé par Easterly (2003), qui simplifie le *two-gap model* pour se concentrer uniquement sur le *financing gap* ou déficit de financement. Selon le *two-gap model* de Chenery et Strout (1966), un deuxième déficit que l'aide peut être aussi appelée à combler se situerait entre l'insuffisance de devises et les besoins d'importations. Mais ce deuxième *gap*, ou déficit, n'a pas eu autant d'influence que le premier. Par souci de clarté, nous reproduisons les propres termes d'Easterly (2003 : 30): « *For many years, the standard model used to justify aid was the "two-gap" model of Chenery and Strout (1966). In this model, the first gap is between the amount of investment necessary to attain a certain rate of growth and the available domestic saving, while the second gap is the one between import requirements for a given level of production and foreign exchange earnings. At any moment in time, one gap is binding and foreign aid fills that gap. I concentrate here on the investment-saving gap, both for simplicity of exposition and because of the influence of this particular gap over subsequent literature and policy analysis* ».

D'abord, les questionnements concernent les hypothèses sur lesquelles s'appuie le modèle du déficit de financement. Comme le souligne Easterly (1999), ce modèle est basé sur deux hypothèses. La première est que la relation entre l'investissement et la croissance est linéaire. La deuxième est que l'aide sert à financer l'investissement et non pas la consommation.

Cet auteur a consacré un certain nombre de ses travaux à réfuter la méthode du déficit de financement (Easterly 1999, 2001, 2003), qu'il considère trop influente à mauvais escient. Il affirme que, non seulement ses fondations théoriques sont discutables, mais qu'elle présente aussi de nombreuses faiblesses empiriques. D'un point de vue théorique, il remet profondément en question les deux hypothèses sur lesquelles elle est basée (Easterly 2003). Ces questions étant étroitement liées à l'efficacité de l'aide, nous les aborderons en détail dans la section suivante.

Ensuite, d'un point de vue empirique, Easterly (2001) teste la méthode du déficit de financement en passant en revue les résultats de 88 pays récipiendaires d'aide pendant la période 1965-1995. Il conclut qu'il n'existe qu'un seul pays (la Tunisie) où les hypothèses associées à cette méthode peuvent être confirmées d'un point de vue empirique. Pour illustrer ses propos, il présente l'exemple suivant : « *si la Zambie avait transformé en investissement toute l'aide reçue depuis 1960 et que, à son tour, tout cet investissement avait été transformé en croissance, elle aurait eu un PIB per capita d'environ vingt mille dollars au début des années 1990. Or, le PIB per capita de la Zambie était plus bas au début des années 1990 qu'il ne l'était en 1960, avoisinant les 500 dollars* » (Easterly 2003 : 33)⁹.

Pour sa part, Gabas (2005) considère que le besoin de financement pour le développement d'un pays n'est pas programmable, encore moins calculable sur la base d'une somme des réalisations micro-économiques en termes d'investissements, qu'ils soient publics ou privés. Il souligne d'ailleurs que les économies développées n'ont jamais eu recours à un tel raisonnement pour planifier les besoins financiers pour leur propre développement (Gabas 2005 : 25).

Au-delà des critiques associées à la méthode en question, il importe de souligner le manque de pertinence des estimations d'aide qui découlent de l'application de cette méthode dans les

⁹ Traduction libre de l'anglais.

années 1960. Le modèle de croissance sous-jacent à la méthode du déficit de financement est celui de Harrod-Domar, qui permet de calculer l'effort de l'épargne nécessaire pour atteindre un taux de croissance donné. Chenery et Strout (1966) ont introduit l'aide comme un complément externe à une épargne interne insuffisante et, en se basant sur le modèle de Harrod-Domar, ont calculé le montant d'aide nécessaire à compléter l'épargne national pour atteindre le taux de croissance escompté.

Toutefois, comme le soulignent Clemens et Moss (2007), un tel calcul est basé sur les conditions globales présentes à l'époque : niveaux de revenu des pays développés, taux d'épargne des pays en développement, flux de capitaux globaux. Ces conditions fonctionnent comme des variables déterminantes pour obtenir les estimations d'aide résultantes de l'application du modèle du déficit de financement. Or, lorsque ces auteurs simulent ce même exercice en utilisant les données qui découlent des conditions globales actuelles¹⁰, les résultats sont fort différents. Pour les pays en développement considérés dans son ensemble, les besoins de financement – qu'il s'agisse des besoins en capital ou en aide extérieure – s'avèrent négatifs lorsqu'ils sont exprimés en pourcentage de la richesse des pays développés. Pour les pays à faible revenu, le besoin particulier d'aide extérieure s'élève à seulement 0,01 % du PNB des pays riches. Ces résultats conduisent Clemens et Moss (2007) à contester la pertinence de l'objectif de 0,7 %, lorsqu'il est considéré comme une référence des besoins de financement des pays en développement.

L'influence du modèle du déficit de financement est encore perceptible de nos jours. Premièrement, avec un certain nombre de variations et améliorations, il est encore utilisé de nos jours par les institutions financières internationales afin de calculer les besoins d'aide dans différents contextes (Easterly 1999)¹¹.

La deuxième raison de son influence est que le déficit de financement, et les travaux de Rosenstein-Rodan (1961) et de Chenery et Strout (1966) en particulier, ont servi à conforter, d'un point de vue académique, une importante décision politique prise dans l'enceinte des Nations unies. Clemens et Moss (2007) montrent effectivement comment les résultats de ces

¹⁰ Les données utilisées par Clemens et Moss (2007) pour effectuer cette simulation datent de 2003.

¹¹ Cet auteur (Easterly 1999 et 2003), mais aussi d'autres (comme Clemens et Moss 2007) regrettent que, malgré toutes ses défaillances, ce modèle serve encore de justification théorique pour influencer l'allocation de l'aide et pour appuyer des objectifs qui se réfèrent à son montant.

travaux théoriques ont permis de confirmer l'objectif consistant à transférer annuellement 1 % de la richesse des pays avancés vers les pays en développement¹². Rappelons ici que cet objectif introduit la première cible quantitative fixée pour les transferts des ressources (assistance et les capitaux internationaux) des pays riches vers les pays en développement. Comme nous l'avons mentionné plus haut, c'est en 1960 que les Nations unies adoptent cet objectif pour la première fois. Il est ensuite réitérée lors de la proclamation de la première, deuxième et troisième Décennie des Nations unies pour le développement.

Plus fondamentalement encore, l'objectif de transférer annuellement 1 % de la richesse des pays avancés vers les pays en développement constitue l'un des facteurs à l'origine de la cible de 0,7 %. C'est pourquoi, la troisième raison pour laquelle le modèle du déficit de financement demeure influent est que – bien que de manière indirecte –, il se trouve parmi les facteurs à l'origine de l'objectif de consacrer 0,7 % du RNB des pays développés à l'APD.

IV.3.1.3. L'origine de la cible de 0,7 %

Avant d'être adopté par les Nations unies en 1970, ce chiffre précis fut recommandé en 1969 par le rapport *Partners in Development* issu de la Commission pour le développement international, généralement connue sous la dénomination de Commission Pearson (OCDE 2002 ; Clemens et Moss 2007). Mise en place par la Banque mondiale, cette commission avait pour mandat de travailler, entre autres, sur un objectif quantitatif spécifique pour les flux d'aide, alors que l'objectif de 1 % pour l'ensemble des transferts était déjà en vigueur depuis 1960.

Le rapport de la Commission Pearson (1969) recommande concrètement que « *chaque pays donneur augmente son niveau d'aide nette jusqu'à ce qu'elle atteigne 0,7 % de son PNB en 1975 ou peu après et, dans tous les cas, pas plus tard qu'en 1980* » (Commission Pearson 1969 : 18)¹³.

Clemens et Moss (2007) rapportent la logique sur laquelle la Commission Pearson s'est appuyée pour recommander la cible de 0,7 %. Celle-ci aurait tout simplement cherché à établir

¹² Ces auteurs montrent que les Nations unies citent spécifiquement les estimations issues de ces travaux dans plusieurs documents de l'époque. Voir Clemens et Moss (2007 : 6).

¹³ Traduction libre du texte original en anglais.

un juste milieu entre l'objectif du 1 %, adopté par les Nations unies pour l'ensemble de transferts, et les niveaux moyens d'APD atteints par les pays donateurs à l'époque. La transcription suivante, issue d'un entretien avec l'un des membres de la Commission Pearson, illustre parfaitement la logique qui a guidé le choix de cette cible précise :

« By the time the Pearson Commission met, there was a virtual consensus on the 1 % target. From there, the rationale for reaching the 0.70 % target for ODA was straightforward. ODA had already reached 0.54 % in 1961. An increase to 0.6 % would have been considered too modest since countries like France had reached 0.72 % by 1968. I remember one staff discussion in which we debated whether the ODA target should be 0.70 % or 0.75 %. Consensus reached was in favor of 0.70 %, as a 'simple, attainable and adequate' target » (Clemens et Moss 2005b : 8)¹⁴.

Cela veut dire que la cible de 0,7 % découle d'un compromis basé sur le niveau d'aide que la Commission Pearson jugeait politiquement acceptable à l'époque. D'une part, il s'appuie sur l'objectif de transférer 1 % de la richesse des pays développés aux pays en développement¹⁵. Cet objectif étant à son tour cautionné par les résultats des travaux basés sur le modèle du déficit de financement, qui intégraient les conditions économiques globales présentes dans les années 1960. D'autre part, la Commission Pearson prit en compte la capacité des pays donateurs à atteindre conjointement un certain niveau d'aide entre 1975 et 1980 (date butoir recommandée par la Commission pour atteindre l'objectif).

En résumé, la cible de 0,7 % découlerait non seulement de travaux académiques dont les résultats ne sont plus d'actualité, mais aussi d'un compromis politique qui date d'il y a plus de 40 ans. Dans ces conditions, il y a lieu de se demander pourquoi la communauté internationale continue à entériner la pertinence d'une telle cible, malgré son caractère doublement arbitraire. Il ne faut pas oublier que l'époque où cette cible fut adoptée correspond à un contexte économique de croissance, avant les chocs pétroliers et les crises qui suivirent. De manière

¹⁴ Cette transcription est issue d'une communication personnelle datée de Juillet 2005 entre Sartaj Azziz, ancien membre de la Commission Pearson, et Clemens et Moss. Nous avons tenu à la reproduire dans sa forme originale, telle qu'elle apparaît dans le *working paper* de Clemens et Moss (2005b), car elle est particulièrement illustrative du caractère arbitraire de l'objectif de 0,7 %.

¹⁵ Certaines sources qui explorent l'origine du 0,7 % (OCDE 2002) mettent également l'accent sur une cible intermédiaire consistant à accorder 0,75 % du PNB des pays donateurs au titre de l'ensemble de flux officiels (transferts publics, concessionnels et non concessionnels). Néanmoins, seulement un nombre réduit de pays donateurs approuvent cet objectif lors d'une conférence de la CNUCED en 1968 (voir OCDE 2002 et Clemens et Moss 2007).

rétrospective, Riddell (2007 : 29) qualifie ces années des « *années glorieuses* » pour l'aide au développement. Depuis, le changement dans les conditions économiques mondiales plaide pour une révision de cette cible à la baisse. Ces circonstances placent les pays donateurs face à un dilemme : soit ils fixent une nouvelle cible moins importante – décision qui serait perçue comme un désengagement vis-à-vis des pays en développement –, soit – comme c'est le cas – ils la maintiennent en l'état, au risque de ne pas être en mesure l'atteindre.

IV.3.2. L'aide nécessaire à atteindre les OMD

Rappelons ici que la logique sous-jacente à l'objectif de 0,7 % était de transférer un pourcentage de la richesse des pays développés sous forme d'aide, afin de soutenir la croissance économique des pays en développement. La croissance économique était effectivement un but essentiel du développement jusqu'aux années 1990. Depuis lors, les préoccupations sociales et notamment la lutte contre la pauvreté commencent à prendre une place centrale dans l'agenda de développement. Les Décennies des Nations unies pour le développement sont remplacées par les Décennies des Nations unies pour l'élimination de la pauvreté dont la première fut proclamée en 1997. Ce processus culmine en l'an 2000 avec l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le développement. Comme nous l'avons mentionné, les OMD placent la pauvreté, considérée à partir d'un angle multidimensionnel, au cœur de l'agenda du développement. Dans ce contexte, le rôle de l'aide n'est plus – ou non seulement – celui d'accompagner les pays en développement dans leur quête de croissance. Dorénavant, l'aide doit surtout servir à financer la réalisation des OMD. Selon cette nouvelle fonction, le monde académique adopta une nouvelle approche pour déterminer le volume optimal de l'APD. Il ne s'agit plus d'estimer l'aide nécessaire à parvenir à un certain niveau de croissance, mais de calculer combien d'aide serait nécessaire pour atteindre les OMD.

IV.3.2.1. Les travaux sur le coût des OMD¹⁶

De nombreux travaux académiques, publiés depuis la dernière décennie, ont été consacrés à estimer le montant additionnel d'aide qu'il serait nécessaire de fournir pour atteindre les

¹⁶ *MDG costing studies*, en anglais.

Objectifs à l'horizon 2015. Bien que ce montant varie parfois de manière significative (en fonction des méthodes de calcul utilisées), le chiffre de 50 milliards de dollars additionnels par an est le plus souvent cité. Ce montant suppose approximativement un doublement de l'APD par rapport à son niveau de l'an 2000. L'estimation de 50 milliards de dollars annuels pour l'APD fut avancée pour la première fois dans le rapport de la Commission Zedillo, mise en place dans le cadre de la préparation de la Conférence internationale sur le financement du développement (mars 2002, Monterrey).

Le rapport Zedillo annonce effectivement que la réalisation des Objectifs du Millénaire « nécessiterait à elle seule un montant supplémentaire de 50 milliards de dollars chaque année au titre de l'aide publique au développement -soit quasiment deux fois plus que le montant de l'aide actuellement fournie » (Nations unies 2001b : 21). Cette estimation ouvre la voie à une multitude d'études qui tentent de calculer les ressources additionnelles nécessaires pour financer les OMD. De manière générale, ces études utilisent deux types de méthodes (Anderson et Waddington 2006). La première est principalement employée pour calculer le montant d'aide nécessaire à réduire la pauvreté économique de moitié (premier des OMD) et la deuxième pour le reste des objectifs.

La première méthode est largement fondée sur le modèle du déficit de financement. L'approche en question consiste à calculer, d'abord, le taux de croissance nécessaire pour réduire de moitié le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté dans chaque pays en développement. Ce calcul est basé sur des estimations dérivées des enquêtes auprès des ménages concernant le niveau et la distribution de la pauvreté. Ensuite, on estime le volume d'aide nécessaire pour atteindre le niveau de croissance préalablement calculé. Pour cette dernière estimation, on assume les mêmes hypothèses que celles préconisées par le modèle du déficit de financement, à savoir, que le taux de croissance est proportionnel à l'investissement et que l'aide est entièrement consacrée à l'investissement. Par conséquent, les mêmes limites et défaillances que selon Easterly (1999, 2001, 2003) s'appliquait au modèle du déficit de financement, s'appliqueraient également à cette méthode.

La Banque mondiale (Devarajan *et al.* 2002) utilise cette méthode pour estimer que le déficit de financement que l'aide est censée combler pour réduire la pauvreté de moitié se situe entre 39

et 54 milliards de dollars annuels¹⁷. Ces auteurs estiment que la réalisation du premier des OMD contribuera de manière substantielle à l'atteinte des autres objectifs. Par conséquent, le coût d'atteindre les autres objectifs n'est pas additionné à cette première estimation pour éviter des possibles doubles comptages. Il est calculé de manière séparée pour chacun des autres objectifs (éducation, santé, environnement-eau et assainissement), en soulignant que la réalisation de ces objectifs contribuera à son tour à réduire la pauvreté économique de manière significative. Il s'agit de la deuxième méthode utilisée pour calculer les coûts des OMD. En croisant les résultats des deux méthodes, Devarajan *et al.* (2002) arrivent à une estimation globale qui se situe dans un intervalle entre 40 et 60 milliards de dollars annuels, cautionnant ainsi les 50 milliards de dollars annuels préconisés au préalable par le rapport Zedillo.

Plus en détail, la deuxième méthode consiste à calculer le volume de dépenses publiques nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans les secteurs sociaux (en matière d'éducation, santé, eau et assainissement) dans chaque pays en développement. Elle est principalement basée sur le calcul des coûts unitaires de l'éducation, des traitements de santé, etc. qui sont ensuite multipliés par le public cible nécessaire à l'atteinte de l'objectif. Cette approche est également utilisée par l'influent travail dirigé par Jeffrey Sachs, généralement connu comme le « rapport Sachs », dans le cadre du Projet Objectifs du Millénaire des Nations unies (Sachs 2005b). Une fois calculés les coûts nécessaires à la réalisation des OMD, le rapport Sachs estime le besoin de financement extérieur via l'APD, en fonction du niveau de développement de chaque pays ou groupe de pays. Le rapport conclut que les besoins plausibles d'APD pour réaliser les OMD seraient de 135 milliards de dollars 2006, pour s'élever à 195 milliards en 2015 (Sachs 2005b : 71).

Il existe de nombreuses autres tentatives pour déterminer le volume d'aide à même de financer la réalisation des OMD. Certaines ont un caractère global (par exemple, Vandemoortele 2003 ; Oxfam 2002), c'est-à-dire que, comme le rapport Zedillo, la Banque mondiale et le rapport Sachs, elles estiment les ressources nécessaires pour atteindre l'ensemble des OMD dans tous les pays en développement. D'autres se limitent à estimer ce coût pour certaines régions (par

¹⁷ Easterly (2003) cite précisément ce travail pour reprocher à la Banque mondiale de continuer à utiliser la méthode du déficit du financement, alors qu'elle a été largement réfutée par la littérature.

exemple, BAfD 2002 pour trente pays d'Afrique) ou pour certains objectifs (par exemple, Delamonica *et al.* 2001, pour l'éducation primaire)¹⁸.

IV.3.2.2. Les limites associées aux estimations du coût des OMD

Que les estimations soient globales ou partielles, le montant d'APD additionnelle qu'elles jugent nécessaire pour atteindre les OMD varie considérablement de l'une à l'autre. Si un consensus s'est créé autour d'un montant supplémentaire d'APD avoisinant les 50 milliards de dollars chaque année pour couvrir la réalisation de l'ensemble des OMD, certains travaux (Oxfam 2002) réclament une augmentation de l'APD annuelle de 100 milliards pour atteindre le même but. La même discordance se présente lorsque l'on tient compte des résultats des estimations partielles. Par exemple, la Banque mondiale (Devarajan *et al.* 2002) estime qu'une aide supplémentaire oscillant entre 10 à 15 milliards de dollars annuels suffirait à atteindre l'objectif numéro deux, relatif à l'éducation primaire, tandis que l'estimation qui résulte du travail Delamonica *et al.* (2001) pour ce même objectif s'élève à 9 milliards.

Il est vrai qu'il n'est pas toujours possible de comparer les résultats des différents travaux, en raison de toute une série de différences méthodologiques, en commençant par le fait qu'elles expriment les résultats en dollars courants des années différentes. Plus fondamentalement, les résultats sont difficilement comparables parce que certaines estimations se réfèrent aux besoins totaux de ressources, alors que d'autres soustraient les ressources nationales disponibles pour estimer uniquement les besoins de financement extérieur.

Cela étant dit, il existe un manque de convergence assez clair entre les différentes estimations, voire entre les estimations résultantes d'un même travail. Parfois le montant d'aide requis se situe effectivement au sein d'un intervalle réellement large (par exemple, entre 50 et 80 milliards dans Vandemoortele 2003 ; ou entre 40 et 60 milliards de dollars pour Devarajan *et al.* 2002), en fonction de la réalisation ou pas des différentes hypothèses assumées par le travail en question. Ces écarts attestent du caractère approximatif des estimations découlant de ces travaux. Comme l'affirment Bourgingnon *et al.* (2008 : 33), les résultats de ces travaux ne valent ni plus ni moins que les hypothèses et les données sur lesquels ils sont basés. Ainsi, si le

¹⁸ Pour une vision globale de l'ensemble de ces travaux voir Clemens *et al.* (2007).

chiffre de 50 milliards est le plus souvent cité, il n'y a pas de réelle justification académique à ce que ce soit ce montant précis qui s'impose comme référence.

Le manque de convergence des estimations n'est pas la seule faiblesse de ces travaux. À celle-ci s'ajoute le fait qu'ils assument la présence de tout un ensemble de conditions implicites, dont notamment l'amélioration des politiques dans les pays bénéficiaires ou la relation positive entre l'aide et la croissance, comme si elles étaient acquises (Clemens *et al.* 2007). Comme l'affirme Saith (2006), la nature complexe du processus de développement semble être totalement absente de l'équation implicite dans les OMD, par laquelle une simple augmentation de l'aide peut conduire à réduire la pauvreté, en ignorant les contraintes posées par les inégalités structurelles des pays en développement.

Clemens *et al.* (2007) insistent sur le fait que l'aide seule ne suffit pas à l'atteinte des OMD. Cela nécessite, avant tout, une croissance économique et un environnement politique favorable. Les travaux estimant le coût des OMD butent donc contre la même contrainte que l'approche du déficit de financement : la relation entre l'aide et la croissance n'est pas forcément linéaire ; elle n'est pas, non plus, nécessairement positive.

Comme nous l'exposerons dans la section suivante, il existe une vaste littérature qui explore le lien entre l'aide et la croissance économique sans que ses résultats soient concluants. Même parmi les études qui arrivent à prouver un lien positif entre l'aide et la croissance, certaines trouvent que cet impact diminue, voire devient nul, à partir d'un certain niveau d'aide¹⁹. Dans ce cas, les montants d'aide « massive » préconisés par ces estimations ne seraient pas à même de produire les résultats escomptés, car plus l'aide est élevée, moins elle serait efficace.

Par ailleurs, il est largement reconnu qu'une augmentation des dépenses dans les secteurs sociaux ne se traduit pas forcément par une amélioration des résultats en matière de santé ou d'éducation. Comme le soulignent Clemens *et al.* (2007), les soins de santé ou la scolarisation des enfants se déroulent dans un environnement économique plus large et dépendent de toute une série d'autres facteurs souvent liés à des préférences culturelles ou à des circonstances familiales.

¹⁹ L'impact de l'aide sur la croissance et les rendements marginaux décroissants de l'aide seront traités dans la section suivante, qui traitera sur l'efficacité de l'aide.

En somme, les ambitions attribuées à l'aide dans le cadre de ces travaux s'avèrent irréalistes par rapport au rôle qu'elle peut effectivement jouer.

Fruits d'une excessive simplification du contexte, les résultats de ces travaux ne peuvent être qu'indicatifs, comme leurs propres auteurs l'admettent dans la plupart des cas. Comme le soulignent Clemens *et al.* (2007), ces estimations viennent souvent accompagnées de nombreuses mises en garde quant aux limites que présentent les méthodes utilisées. Par ce biais, leurs auteurs tentent de prévenir les interprétations trop simplistes sur les montants d'aide qui résultent de ces travaux. Selon la lecture de Clemens *et al.* (2007), aucun de ces travaux n'a suggéré que seul un montant additionnel de ressources était une condition suffisante pour réaliser les OMD. Ils ont tous (en tous cas, ceux qui sont crédibles) insisté sur le fait que d'autres facteurs, comme la croissance économique ou l'amélioration des politiques et des institutions des pays récipiendaires, étaient des conditions nécessaires à la réalisation des OMD.

En dépit de ces mises en garde, le message qui a finalement percé donne l'impression que la réalisation des OMD serait entièrement à portée de main grâce à une simple augmentation de l'APD. Les limites explicitement mentionnées dans le cadre de ces travaux ont souvent été occultées dans la communication qui en a été faite par les médias, les ONG ou les partisans de l'aide (Clemens et Moss 2005a). L'exemple ci-dessous illustre parfaitement ce propos. Il s'agit d'une citation extraite de l'influente publication de la Banque mondiale, intitulée *A Case for Aid* (Banque mondiale 2002), dans laquelle son président, James Wolfensohn, plaide pour la cause des OMD :

« Rich countries must recognize that even with action on trade or agricultural subsidies, there is still a fundamental need to boost resources for developing countries. We estimate that it will take on the order of an additional \$40 to \$60 billion a year to reach the Millennium Development Goals – roughly a doubling of current aid flows – to roughly 0.5 percent of GNP, still well below the 0.7 target agreed to by global leaders years ago. Does anybody really believe that the goal of halving absolute poverty by 2015 is not worth this investment ? » (Banque mondiale 2002 : 11).

Pour résumer, dans les termes de Clemens et Moss (2005a : 2) : *« le principal problème de la méthode d'estimation des coûts est qu'elle met un prix aux résultats, en créant l'illusion que n'importe quel*

objectif peut-être atteint si seulement un montant suffisamment important d'argent arrivait à être mobilisé. Or, les experts du développement ont accepté depuis longtemps que les ressources ne constituent pas la seule contrainte (et peut-être même pas la plus importante) pour atteindre les OMD »²⁰.

IV.3.2.3. Le 0,7 % et l'aide nécessaire à atteindre les OMD

En dépit de leurs limites, ces estimations ont été largement médiatisées. Certains ont même suggéré que la communauté internationale s'était engagée à fournir une aide en accord avec les montants préconisées par ces estimations. Par exemple, certains travaux académiques parlent de « *l'engagement de la communauté internationale à doubler l'aide pour financer les Objectifs du Millénaire pour le Développement* » (Amprou et Chauvet 2007 : 7). Ce « doublement d'aide » se réfère aux estimations du rapport Zedillo, qui affirme que la réalisation des OMD « *nécessiterait à elle seule un montant supplémentaire de 50 milliards de dollars chaque année au titre de l'aide publique au développement – soit quasiment deux fois plus que le montant de l'aide actuellement fournie* » (Nations unies 2001b : 21).

Néanmoins, malgré une certaine confusion²¹, les montants supplémentaires d'APD qui découlent de ces estimations n'ont pas fait l'objet de l'adhésion officielle de la part des pays donateurs. Même si elles ont effectivement contribué à exercer une pression supplémentaire sur la nécessité d'augmenter l'APD, les pays donateurs ne se sont jamais engagés à doubler leur aide entre 2000 et 2015 pour réaliser les OMD. Comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, malgré les recommandations du rapport Zedillo, le Consensus de Monterrey de 2002 s'est limité à réitérer l'objectif de 0,7 % fixé par les Nations Unies en 1970.

²⁰ Traduction libre de l'original, en anglais.

²¹ L'estimation d'aide supplémentaire préconisée dans le rapport Zedillo, en 2001, est souvent amalgamée avec l'annonce faite à Gleneagles, en 2005, concernant l'augmentation de l'APD « *de 50 milliards de dollars par an, d'ici 2010, par rapport à 2004* ». Curieusement, le montant préconisé pour l'augmentation de l'APD est le même dans les deux cas. La confusion est accentuée par le fait que l'annonce de Gleneagles mentionne une augmentation annuelle alors que, comme nous l'avons expliqué, l'engagement réel ne concerne qu'une augmentation totale de l'APD entre 2004 et 2010. *A priori*, il s'agit bien de deux objectifs indépendants. Le premier est basé sur les travaux effectués par la Commission Zedillo, cautionnés par la suite par d'autres travaux académiques. L'objectif de Gleneagles est basé sur les estimations du CAD, effectuées à partir des annonces diverses et variées des pays donateurs concernant l'augmentation de leur APD à l'horizon 2010. Toutefois, leur concordance n'est peut-être pas complètement fortuite, d'autant plus que les estimations du rapport Zedillo eurent un retentissement considérable. Quoi qu'il en soit, aux effets de ce travail, ils restent deux objectifs bien distincts. Cette distinction se justifie d'autant plus que l'annonce faite à Gleneagles a été officiellement endossée, alors que les bailleurs n'ont jamais consenti à porter leur aide au niveau préconisé par les estimations du rapport Zedillo, soit le doublement de l'APD entre 2000 et 2015.

Les pays donateurs ont donc continué à se focaliser sur l'objectif de consacrer 0,7 % de leur RNB à l'APD. À cet égard, il importe de noter que le volume d'aide généralement estimé pour atteindre les OMD est fort différent de celui qui se dégage de l'objectif de 0,7 %.

Si les membres du CAD fournissaient effectivement une aide publique au développement égale à 0,7 % de leur RNB, l'aide augmenterait d'environ 100 milliards de dollars par an (Nations unies 2001b : 23). En même temps, l'estimation avancée par le rapport Zedillo se satisfait d'un montant supplémentaire de 50 milliards annuels pour réaliser les OMD, soit la moitié de ce qui est préconisé par l'objectif de 0,7 %.

Selon certains auteurs (Clemens et Moss 2007), ce large écart renforce le questionnement sur la pertinence de l'objectif de 0,7 %, soulignant une nouvelle fois son caractère arbitraire. D'autres (Anderson et Waddington 2006) considèrent que ces estimations n'ont jamais eu le but de remplacer l'objectif de 0,7 %, car les déclarations officielles signalent que l'APD a d'autres rôles à remplir au-delà des OMD, comme répondre à des crises humanitaires ou préserver les biens publics mondiaux²².

Tant le rapport Zedillo que le rapport Sachs²³, alors qu'ils annoncent les résultats de leurs estimations pour atteindre les OMD, réitèrent la nécessité d'atteindre l'objectif de 0,7 %. En Le rapport Zedillo, avant d'annoncer les résultats des estimations d'aide pour financer les OMD, demande instamment aux pays industrialisés de s'engager « à atteindre l'objectif convenu pour l'aide, soit 0,7 % de leur PNB » (Nations unies 2001b : 9). Dans le rapport Sachs, on peut lire la recommandation suivante : « les pays riches devraient porter leur APD de 0,25 % de leur PNB en 2003, à 0,44 % en 2006 et à 0,54 % en 2015 pour faciliter la réalisation des OMD (...). Chaque donneur devrait atteindre en 2015 au plus tard cet objectif consistant à consacrer 0,7 % à la réalisation des OMD et d'autres besoins » (Sachs 2005b : xvi).

²² La Déclaration du Millénaire (Nations unies 2000) mettait effectivement l'accent sur la nécessité de mobiliser les ressources financières voulues, non seulement pour atteindre les objectifs internationaux de développement mais aussi, d'une manière plus générale, pour financer la croissance des pays en développement. Le Consensus de Monterrey (Nations unies 2002a) reconnaît également d'autres rôles que l'aide doit remplir au-delà des OMD.

²³ Il importe de mentionner que ces deux Rapports ont été commandés par les Nations unies, le premier pour alimenter les discussions de la Conférence internationale sur le financement du développement en 2002, le deuxième dans le cadre du Sommet mondial de 2005. Il n'est donc pas inattendu que ces rapports adhèrent et exhortent les pays riches à accomplir l'objectif de 0,7 %.

Ce seraient donc ces « autres besoins » mentionnés dans le rapport Sachs qui justifieraient de continuer à plaider pour l'objectif de 0,7 %. Le même rapport fournit un certain nombre d'exemples des besoins que, en dehors des OMD, l'APD est appelée à combler (Sachs 2005b : 72) : « *grands ouvrages d'équipement, dépenses consacrées à l'adaptation au changement climatique, reconstruction après les conflits et d'autres grandes priorités géopolitiques* ». C'est en raison de ces autres formes d'aide que « *les donateurs devraient s'engager à atteindre enfin l'objectif établi de longue date de 0,7 % du PNB en 2015* » (Sachs 2005b : 72).

En définitive, le volume d'aide que la littérature estime nécessaire à l'atteinte des OMD coexiste avec l'objectif de 0,7 %. Il a exercé une certaine influence mais il n'a jamais pris le dessus sur l'objectif global fixé par les Nations unies en 1970 d'accorder 0,7 % du RNB des pays avancés à l'APD.

IV.4. La capacité d'un montant d'aide à produire de résultats

Dans la section précédente, nous avons décrit les limites associées aux travaux sur la détermination d'un montant d'aide pour satisfaire les besoins des pays en développement.

Pour résumer, en employant les termes de Jacquet et Naudet (2006 : 50) : « *la quantité de ressources disponibles, avec ou sans le concours de l'aide, n'est pas le seul élément déterminant du développement* ». D'autres conditions sont nécessaires afin d'atteindre les résultats escomptés.

Lorsque l'accent est uniquement mis sur la dimension quantitative de l'aide, les résultats butent sur un certain nombre de contraintes dont nous avons seulement esquissé les contours. Nous approfondirons, à présent, la description de ces contraintes, sachant que cette question est rattachée à la littérature sur l'efficacité de l'aide. Ainsi, nous tracerons les grandes lignes de cette littérature, afin d'éclaircir quel serait l'impact éventuel qui peut être escompté lorsque l'on s'attache à atteindre un objectif d'aide chiffré.

Le concept d'efficacité de l'aide renvoie aux « *efforts de la communauté de développement en vue d'améliorer la prestation de l'aide et d'optimiser son impact sur le développement* » (OCDE 2012a : 267).

Mais quelle prestation ou quel impact sont escomptés pour l'APD ?

Selon Radelet (2006), la plupart de l'aide est destinée à satisfaire au moins l'un des quatre grands objectifs de développement suivants :

- i) Encourager la croissance économique en procurant du capital (extérieur) pour investir dans, par exemple, la construction de nouvelles infrastructures, l'appui aux secteurs productifs comme l'agriculture ou l'industrie, ou encore la promotion de nouvelles idées et technologies.
- ii) Améliorer les prestations des secteurs sociaux, comme l'éducation et la santé, ou renforcer les systèmes politiques des pays bénéficiaires.
- iii) Assurer la consommation de nourriture et d'autres matières premières à des fins de subsistance, particulièrement au cours des interventions d'urgence ou à l'occasion de crises humanitaires.

- iv) Accompagner la stabilisation d'une économie qui a été soumise à des chocs économiques.

En dépit de cette pluralité d'objectifs, l'efficacité de l'aide d'un point de vue théorique est très largement jugée par rapport à son impact sur la croissance économique. En effet, la littérature académique sur l'efficacité de l'aide est centrée *quasi* exclusivement sur l'analyse des effets de l'aide sur la croissance, négligeant dans une certaine mesure les autres possibles fins auxquelles l'aide est censée contribuer (Radelet 2006 ; Tierney *et al.* 2011). Au-delà de quelques études de cas, les travaux qui explorent de manière systématique la relation entre l'aide et l'éducation (par exemple, Dreher *et al.* 2008 ; Christensen *et al.* 2011), la santé (par exemple, Wilson 2011) ou, de manière plus large, l'impact de l'aide sur l'indice de développement humain (par exemple, Gomanee *et al.* 2003) sont plus récents et plus rares que ceux qui se penchent sur la relation entre l'aide et la croissance. Pour la littérature sur l'efficacité de l'aide, la question fondamentale est de savoir si l'aide est un instrument à même de promouvoir la croissance économique.

S'il existe une vaste littérature qui explore cette question, ses résultats ne parviennent pas à être concluants. Comme le résume Easterly (2008), sur la relation entre l'aide et la croissance, tous les possibles résultats ont déjà été annoncés : l'aide a un effet positif sur la croissance ; l'aide n'a pas d'effet sur la croissance ; les effets de l'aide dépendent des bonnes politiques des pays récipiendaires ; seulement un certain type d'aide peut produire des effets positifs sur la croissance ; tous les types d'aide sont équivalents, etc.

La controverse et les débats perdurent encore aujourd'hui. Une idée qui semble être communément admise est que, sur le plan global, il n'existe pas de relation de causalité simple (ou directe) entre l'aide et la croissance. Radelet (2006) décrit comment, parmi les pays ayant reçu d'importants flux d'aide, certains ont expérimenté une croissance rapide (Botswana, Indonésie, Corée, Tanzanie, Mozambique, etc.), alors que, dans d'autres, la croissance a été lente, voire négative (République démocratique du Congo, Haïti, Papouasie Nouvelle Guinée, Somalie, etc.). En même temps, alors qu'une partie des pays ayant reçu très peu d'aide internationale réussissait à atteindre une croissance rapide, l'autre partie stagnait ou rentrait en récession.

L'une de principales difficultés dans le débat qui porte sur l'impact de l'aide sur la croissance est que cet impact n'est pas facile à modéliser. Le processus de croissance dépend effectivement de toute une série de caractéristiques et d'interactions complexes qui vont bien au-delà de l'aide (Easterly 2003) et qui ne peuvent pas être entièrement reproduites en utilisant des cadres analytiques simples (Hansen et Tarp 2000). L'absence d'un modèle théorique clair et communément accepté, permettant de déceler cet impact, a profondément marqué les débats sur l'efficacité de l'aide, depuis leurs débuts jusqu'à nos jours (Easterly 2003).

Les débats autour de l'efficacité de l'aide peuvent être caractérisés selon trois écoles de pensée qui diffèrent sensiblement quant à leur perception de la nature et à l'étendue des effets de l'aide sur la croissance. La première considère que l'aide a un impact positif sur la croissance et que, par conséquent, l'aide fonctionne. La deuxième estime que l'aide n'a pas d'impact significatif sur la croissance et qu'elle peut, de surcroît, créer de nombreuses difficultés aux pays récipiendaires. La troisième école soutient que l'aide fonctionne seulement (ou mieux) si certaines conditions sont réunies²⁴. Dans les points qui suivent, nous décrirons les grandes lignes de chacun de ces trois courants, en exposant en même temps leurs différentes nuances.

IV.4.1. L'aide fonctionne

La littérature qui soutient les bienfaits de l'aide identifie trois moyens par lesquels elle peut encourager la croissance (Radelet 2006) :

- i) La vision la plus classique est que l'aide s'ajoute au stock de capital, sert à augmenter l'épargne et à financer l'investissement. On retrouve ici les hypothèses sur lesquelles est basé le modèle du déficit du financement, décrit dans la section précédente. D'après cette vision, les pays pauvres sont incapables de générer suffisamment d'épargne pour financer l'investissement nécessaire à initier la croissance (au mieux, ils arrivent à déclencher une croissance très lente). L'aide vient combler cette lacune.

²⁴ Cette classification est inspirée des travaux de Radelet (2006) et Tierney *et al.* (2011) et renvoie à la littérature la plus récente. Il existe de nombreux autres travaux qui passent en revue les débats sur l'efficacité de l'aide avec une perspective historique plus large dont Hansen et Tarp (2000) et Clemens *et al.* (2004).

- ii) Une deuxième raison qui explique pourquoi l'aide stimule la croissance est que, grâce aux améliorations qu'elle induit dans les domaines de l'éducation ou de la santé, la productivité des ressources humaines se trouve nettement améliorée.
- iii) Enfin, l'aide serait un vecteur de transfert de technologie et de connaissances (assistance technique, etc.) des pays riches vers les pays pauvres.

La majorité des travaux empiriques se centrent sur la vision la plus classique, c'est à dire l'impact macro-économique de l'aide sur la croissance. En fonction de la période considérée, des pays examinés et des hypothèses retenues, les conclusions de ces travaux varient considérablement. Il importe de noter que la majorité de ces études sont transversales²⁵. Cela veut dire qu'elles explorent la relation entre l'aide et la croissance à travers les différents pays bénéficiaires. Le résultat de chaque étude est souvent exprimé en tant que tendance générale (ou moyenne) des tendances observées dans les pays considérés.

Bien qu'avec des nuances importantes entre les différents travaux, une bonne partie de la littérature académique soutient que l'aide fonctionne. De manière générale, ces travaux estiment que pour de nombreux pays en développement, notamment ceux qui ont le plus de difficultés pour accéder au capital international, l'aide peut apporter des ressources précieuses pour financer de nombreuses nécessités. S'ils admettent que l'aide a parfois manqué à son propos, dans certains pays et dans certaines circonstances, ils estiment, qu'en moyenne, elle a contribué à accélérer la croissance à travers les pays en développement.

IV.4.1.1. L'aide améliore la performance économique

Hansen et Tarp (2000) analysent les résultats issus de ces travaux, depuis les années 1960 jusqu'en 2000. Ils passent en revue ce qu'ils appellent « *trois générations de travaux empiriques* »²⁶. Ils concluent que, de manière générale, la littérature atteste que l'aide améliore la performance économique : « *l'aide augmente l'épargne ; l'aide augmente l'investissement ; et il existe une relation positive entre l'aide et la croissance* » (Hansen et Tarp 2000 : 393). Au-delà de ce constat, ils estiment que le

²⁵ *Cross-country studies*, en anglais.

²⁶ Les études de première génération traitent la relation entre l'aide, l'épargne et la croissance ; la deuxième génération d'études se penche sur la relation entre l'aide, l'investissement et la croissance, alors que la troisième explore la relation entre l'aide, les politiques et la croissance (Hansen et Tarp 2000).

lien entre l'aide et la croissance est solide même dans les pays caractérisés par un environnement politique défavorable.

Par le biais de ces conclusions, ils entendent réfuter deux perceptions largement répandues lors des années 1990. D'une part, ils contestent l'idée selon laquelle les études empiriques n'auraient pas réussi à trouver de lien significatif entre les transferts d'aide et la croissance à travers les pays bénéficiaires²⁷. Ils estiment que, bien que minoritaires, les résultats négatifs ont eu tendance à dominer le débat, alors que, dans chacune des trois générations d'études, celles qui montrent la relation positive entre l'aide et la croissance sont bien plus nombreuses et convaincantes. D'autre part, ils remettent en cause les arguments avancés par la Banque mondiale (1998), selon lesquels l'efficacité de l'aide serait soumise aux bonnes conditions de gouvernance dans le pays bénéficiaire²⁸.

Un an plus tard, Hansen et Tarp (2001) complètent cette revue de la littérature par leur propre étude empirique qui les amène aux mêmes conclusions : « *l'aide augmente le taux de croissance et cette conclusion ne dépend pas de l'indicateur de gouvernance établi par Burnside et Dollar (2000)* »²⁹ » (Hansen et Tarp 2001 : 566).

IV.4.1.2. Les partisans de l'aide massive

Les partisans de l'aide massive estiment non seulement que l'aide contribue à augmenter la croissance, mais aussi que plus celle-ci est importante, plus elle est susceptible d'avoir un impact. Tel est le raisonnement des économistes comme Jeffrey Sachs (2004, 2005a, 2005b), ardent défenseur d'une augmentation massive d'aide. Selon ses influents travaux, si l'on veut résoudre les problèmes des pays en développement, il faut une mobilisation d'envergure, car plus l'aide déjà en place est considérable, plus l'ajout de nouvelles aides aura un impact notable sur la croissance.

²⁷ Dans les termes employés par Raffinot (2009 : 212) « *les économistes se sont penchés depuis longtemps sur le paradoxe selon lequel l'impact macroéconomique de l'aide est indécidable statistiquement. Il n'est pas significatif, et on ne peut affirmer scientifiquement que l'aide est inefficace en termes de croissance, ni l'inverse* ».

²⁸ Cette vision est détaillée dans le point IV.4.3 : « l'aide fonctionne seulement (ou mieux) si certaines conditions sont réunies ».

²⁹ Indicateur élaboré pour évaluer la bonne politique économique des pays bénéficiaires de l'aide. Il sera détaillé dans le point IV.4.3.

Sachs (2004, 2005a) introduit le concept de « trappe (ou piège) à pauvreté » qui est censé empêcher la croissance des pays très pauvres. Selon ce « piège », les pays pauvres doivent consacrer trop de ressources à des besoins immédiats, liés à la survie de leur population. C'est pourquoi ils manquent rudement de capital pour investir et relancer la croissance. Dans ses propres termes : « *quand les gens sont totalement démunis, ils ont besoin de l'intégralité de leurs revenus (ou même plus) simplement pour survivre. Au-delà du montant nécessaire à leur survie il n'existe aucune marge de revenus susceptibles d'être épargnés pour l'avenir. C'est avant tout pour cette raison que les plus pauvres d'entre les pauvres sont, plus que d'autres, susceptibles de se retrouver avec des taux de croissance économique faibles ou négatifs. Ils sont trop pauvres pour épargner et accumuler ainsi le capital qui leur permettrait de sortir de leur misère actuelle* » (Sachs 2005a : 56-57).

Selon lui, l'aide est un outil indispensable pour surmonter ce problème et, pour être efficace, il faut qu'elle atteigne une certaine masse critique. Telle est la logique dans laquelle s'inscrit le Rapport Sachs (2005b) pour estimer l'aide nécessaire à atteindre les OMD. Comme nous l'avons décrit dans la section précédente, Sachs plaide pour un accroissement très significatif des flux d'APD afin, entre autres, d'assurer la réalisation des OMD.

IV.4.1.3. La vision institutionnelle

La grande majorité des pays donateurs et des agences d'aide internationale souscrivent et s'emparent des résultats des travaux académiques qui vont dans le sens de l'utilité de l'aide.

Le Consensus de Monterrey rend parfaitement compte de la vision institutionnelle qui prévaut sur cette question : « *l'aide publique au développement (APD) joue un rôle vital en venant en complément d'autres sources de financement du développement, en particulier dans les pays qui sont le moins en mesure d'attirer des investissements directs privés. Elle peut aider un pays à parvenir à une mobilisation adéquate des ressources intérieures dans un laps de temps approprié, pendant que se développent le capital humain, les capacités de production et les exportations. L'APD peut être un facteur majeur d'amélioration des conditions dans lesquelles se déroulent les opérations du secteur privé et ouvrir ainsi la voie à une croissance vigoureuse. Elle est également un instrument indispensable pour appuyer l'éducation, la santé, le développement des infrastructures publiques, l'agriculture et le développement rural, et pour améliorer la sécurité alimentaire. Pour un grand nombre de pays d'Afrique, de pays les moins avancés, de petits États insulaires en développement et*

de pays en développement sans littoral, l'APD continue de constituer l'essentiel du financement extérieur qu'ils reçoivent et revêt une importance critique pour ce qui est de la réalisation des objectifs de développement fixés dans la Déclaration du Millénaire et d'autres objectifs de développement convenus au niveau international» (Nations Unies 2002a : 10).

Aussi, peu après la Conférence de Monterrey, la Banque mondiale publia son ouvrage *A Case for Aid* (Banque mondiale 2002), plaidant énergiquement pour l'efficacité de l'aide. Le principal message de cet ouvrage est que l'aide est en train d'atteindre un tel niveau de sophistication que les améliorations qu'elle entraîne n'ont jamais été aussi extraordinaires. La Banque estime que la communauté de l'aide n'a cessé d'apprendre et d'appliquer les leçons tirées de l'expérience afin de rendre l'aide plus efficace. Cet apprentissage a conduit à la mise en place d'une aide de plus en plus sophistiquée et concentrée sur des actions le plus à même de produire de bons résultats (comme la prévention du VIH/SIDA, la malaria et la tuberculose, l'éducation, etc.). L'aide acheminée via ces secteurs produit, d'après la Banque, des effets sans précédent dans la santé publique, l'éducation, la croissance des revenus et la réduction de la pauvreté.

IV.4.2. L'aide pose problème

L'idée que l'aide n'est pas un facteur de croissance déterminant remonte au moins aux travaux de l'influent économiste Peter Bauer dans les années 1970³⁰ (OCDE 2006b). Cet économiste affirme que « *la performance économique est essentiellement fonction des aptitudes et des comportements de la population, ainsi que des institutions sociales et politiques. Ces déterminants ou facteurs expliquent dans une large mesure les différences observées au niveau des résultats économiques et des taux d'amélioration des conditions matérielles* » (OCDE 2006b : 143). Mais c'est surtout au cours des années 1990 que l'aide au développement traverse une crise de légitimité sans précédent. Cette période a connu l'apparition d'études très critiques où les attaques contre les fondements économiques et les justifications de l'aide se sont intensifiées (Amprou et Chauvet 2004).

Nous avons esquissé le lien controversé entre l'aide et la croissance dans la section précédente, lorsque nous avons mentionné les critiques de William Easterly (1999, 2001, 2003) à l'égard du

³⁰ Bauer P. (1972). *Dissent on Development*. Harvard University Press, Cambridge.

modèle du déficit de financement. Néanmoins, outre Easterly, la chaîne causale qui va de l'aide à la croissance, en passant par l'investissement, a été questionnée par bon nombre d'économistes, parmi lesquels le très influent article de Bonne (1996). Il résultait du travail empirique de ce dernier que l'aide sert à financer la consommation et non les investissements et donc pas la croissance. Plus récemment, l'influente étude de Rajan et Subramanian (2005a) conclut que rien ne semble prouver la relation positive (ou négative) entre les flux d'APD et la croissance économique dans les 54 pays qui font partie de leur échantillon.

Les nombreuses études qui contestent l'impact de l'aide sur la croissance évoquent toute une série de raisons pour lesquelles l'aide serait inefficace. Nous en rendrons compte en les regroupant selon les trois catégories suivantes : l'aide, la capacité d'absorption et le « syndrome hollandais » ; l'aide nuit à la bonne gouvernance ; et l'aide est nocive pour le développement.

IV.4.2.1. L'aide, la capacité d'absorption et le « syndrome hollandais »

Certains travaux sur l'efficacité de l'aide ont identifié que celle-ci présente des rendements marginaux décroissants. Cela veut dire que « *passé un certain niveau d'aide, un euro supplémentaire d'aide reçue est relativement moins productif* » (Amprou et Chauvet 2004 : 77). Même un nombre des travaux qui trouvent un lien positif entre l'aide et la croissance ont tout de même repéré que plus l'aide déjà en place était importante, moins son augmentation serait susceptible de produire un effet (Hansen et Tarp 2001). Les travaux de Hansen et Tarp identifient des rendements marginaux décroissants de l'aide à partir d'une aide supérieure à 25 % du PIB du pays récipiendaire. D'autres comme Clemens *et al.* (2004) concluent que l'aide a un effet absolument nul sur la croissance dès qu'elle atteint 8 % du PNB du pays bénéficiaire, et un effet négatif sur la croissance au-delà de ce taux.

Indépendamment des divergences sur le niveau exact où se situe ce point d'inflexion, les conclusions de ces travaux viennent confirmer que la capacité d'absorption de l'aide des pays bénéficiaires est limitée.

Si cette hypothèse est avancée par la littérature depuis longue date, la communauté académique a intensifié ses mises en garde contre ce risque suite aux promesses effectuées par les pays donateurs, amenant à prévoir une augmentation forte et rapide de l'APD. En particulier, le doublement de l'APD à destination de l'Afrique, annoncé lors du Sommet de Gleneagles de 2005, a soulevé des fortes inquiétudes concernant la capacité d'absorption des flux d'aide supplémentaires dans des pays caractérisés par une main d'œuvre qualifiée peu abondante, des faibles infrastructures, ou des systèmes de prestations limités (Radelet 2006). Aussi, les rendements marginaux décroissants de l'aide vont à l'encontre des propositions de ceux qui, comme Sachs, défendent la nécessité d'une augmentation massive de l'aide pour soutenir les besoins des pays en développement.

L'une des contraintes macro-économiques à l'origine des rendements marginaux décroissants de l'aide est constituée par ce que l'on connaît sous l'appellation de « syndrome hollandais »³¹ (Amprou et Chauvet 2007). Le syndrome hollandais correspond à une situation où les transferts d'aide – apports en devises – « *augmentent l'offre de devises sans qu'il y ait une augmentation correspondante de la demande, entraînant alors une appréciation du taux de change et une perte de compétitivité des producteurs de biens échangeables* » (Amprou et Chauvet 2004 : 78). Lorsque cette situation se présente, l'appréciation de la monnaie nationale érode la compétitivité internationale du pays, conduisant généralement à un déclin des exportations et, par ce biais, à une détérioration des perspectives de développement à long terme. Des niveaux élevés d'aide peuvent ainsi entraîner des conséquences négatives sur la compétitivité de l'économie et sur les perspectives de croissance des pays bénéficiaires. Pour Rajan et Subramanian (2005b), ce phénomène économique est l'une des explications majeures de l'absence d'effet de l'aide sur la croissance.

IV.4.2.2. L'aide nuit à la bonne gouvernance

La question de la capacité d'absorption se pose avec plus d'acuité encore lorsque l'aide est destinée à des pays mal gouvernés, où la corruption est très présente et les institutions sont faibles. Dans un tel contexte, une partie de la littérature soulève le risque de gaspillage, voire d'une aide qui pourrait encourager la corruption (Radelet 2006).

³¹ Cette appellation renvoie au cas de l'économie des Pays-Bas dans les années 1970. L'accroissement des recettes d'exportations entraîné par l'exploitation des ressources en gaz naturel a entraîné une appréciation de la devise hollandaise et une perte de compétitivité des exportations non gazières du pays.

Le lien entre l'aide et la (mauvaise) gouvernance a été exploré dans bon nombre de travaux qui arrivent à des conclusions dont les plus saillantes méritent d'être citées.

De fait, plusieurs études récentes suggèrent que l'aide étrangère nuit à la démocratie et à la bonne gouvernance. Par exemple, Bräutigam et Knack (2004) explorent l'impact de l'aide sur les institutions et la gouvernance en Afrique subsaharienne, région qui a reçu des transferts d'aide particulièrement importants. Ils trouvent que plus le niveau d'aide est élevé, plus il est associé avec une détérioration de la qualité de la gouvernance et avec un effort fiscal plus réduit dans le pays récipiendaire.

Djankov *et al.* (2008) comparent les effets de l'aide sur la gouvernance aux effets néfastes causés par la détention de ressources naturelles dont notamment le pétrole et autres minéraux³². Selon eux, les ressources naturelles et l'aide se ressemblent dans ce sens où elles peuvent être appropriées par des gouvernements corrompus et provoquer des comportements rentiers. Ceux-ci profiteraient de ces « rentes » pour éviter d'avoir recours à des mesures plus impopulaires et généralement moins profitables, comme la fiscalité. Leur étude empirique montre que l'aide a un impact négatif sur les institutions des pays récipiendaires et que, dans certains d'entre eux, cet impact est même plus néfaste que celui du pétrole.

Dans une perspective similaire, Knack (2009) analyse l'impact de l'aide sur les systèmes d'imposition des pays récipiendaires. Il trouve que les transferts d'aide (et les revenus issus de l'exportation des ressources naturelles) affaiblissent les incitations à mettre en place et à maintenir des systèmes d'imposition efficaces, ce qui peut être associé avec des niveaux importants de corruption. En définitive, Knack (2009) estime qu'une aide élevée fait baisser la qualité de l'administration, suscite des transgressions impunies par la loi et aggrave la corruption.

³² Un grand nombre d'études trouve une corrélation négative entre la croissance économique et les ressources naturelles, ce qui a été souvent qualifié comme la « *malédiction* » ou le « *fléau* » des ressources naturelles (Djankov *et al.* 2008). Autrement dit, « *une richesse en ressources naturelles mal gérée peut devenir une « malédiction » dans la mesure où elle nuit bien souvent à la démocratie et à la bonne gouvernance* » (Easterly 2006 :171).

IV.4.2.3. L'aide est nocive pour le développement

La vision la plus critique de l'aide ne se contente pas d'infirmer son impact sur la croissance, ou de remarquer son impact négatif sur la gouvernance. Elle va plus loin, en affirmant que l'aide est nocive pour les pays en développement. Bien que minoritaire, cette vision a été largement répandue, notamment à travers les travaux de William Easterly et de Dambisa Moyo.

Cette dernière passe en revue la performance des pays africains pendant cinq décennies d'octroi d'aide internationale pour conclure que « *l'aide n'est pas la solution, c'est une partie du problème – en fait l'aide est le problème* » (Moyo 2009 : 47). D'après cette auteur, non seulement l'aide encourage les pratiques de corruption mais elle est aussi source de conflits, ralentit la croissance et décourage la libre entreprise. Moyo rend l'aide responsable de quasiment tous les maux de l'Afrique, en allant jusqu'à dire qu'elle a contribué à rendre les pauvres encore plus pauvres. De fait, elle affirme, sans aucune nuance, que l'aide est un « *désastre total* » (Moyo 2009 : 6).

Les conclusions d'Easterly, bien qu'elles ne diffèrent pas fondamentalement de celles de Moyo, sont plus nuancées et, surtout, elles sont basées sur les résultats de travaux empiriques.

Les résultats des travaux d'Easterly (1999, 2001, 2003) montrent que l'aide « *n'achète* » pas la croissance, et cela indépendamment du montant des sommes déboursées. Par conséquent, Easterly (2006) affirme que la croyance selon laquelle l'aide peut sortir les pays de la pauvreté ne relève que d'un « *mythe* » qu'il formule comme suit : « *les pays les plus pauvres sont prisonniers d'un piège à pauvreté (ils sont pauvres uniquement parce qu'ils ont toujours été pauvres) dont ils ne peuvent sortir sans un plan massif financé par l'aide internationale, plan constitué d'investissements et de mesures à même d'effacer tout ce qui empêchait jusque-là le développement ; après quoi, ces pays connaîtront un décollage menant à une croissance autonome, et l'aide internationale deviendra inutile. Tel est le mythe qui a donné naissance à l'aide au développement dans les années 1950 et qui continue d'être invoqué aujourd'hui pour prôner une augmentation massive de l'aide internationale* » (Easterly 2006 : 53). En accord avec cet argument, il critique sévèrement les défenseurs de l'aide massive, comme Jeffrey Sachs, dont il affirme que les théories ont été mises en échec en Afrique décennie après décennie.

De manière générale, Easterly (2003, 2006) critique vivement toutes les approches qui mettent l'accent sur le volume d'aide octroyé. D'après lui, se focaliser sur la dimension quantitative de l'aide n'est aucunement le gage d'obtenir un quelconque résultat sur le plan du développement. Néanmoins, il trouve une explication très convaincante de pourquoi les agences d'aide³³ tendent à se concentrer sur le volume des sommes déboursées. Puisque la croissance économique est le résultat de nombreux facteurs (bien au-delà de l'aide), elle est difficile à contrôler. Il est donc plus aisé de mettre l'accent sur un indicateur d'effort, facilement observable, à savoir l'APD (Easterly 2003).

Cette focalisation sur le volume de l'APD conduit à tout un système de fonctionnement, selon lequel la mission des donateurs ne consiste plus nécessairement à favoriser le développement économique, mais plutôt à engager des ressources et à verser de l'argent (Easterly 2006)³⁴. Faut d'autres critères, la quantité des sommes allouées est ainsi devenue un des indicateurs majeurs du succès ou de l'échec des initiatives de l'aide au développement (Easterly 2006).

Si ce biais était déjà présent lors de la naissance du modèle du déficit de financement dans les années 1960, il a été ravivé lors de la dernière décennie, suite à la mobilisation de la communauté internationale autour des OMD. La Conférence de Monterrey de 2002 et surtout les annonces faites lors du Sommet de Gleneagles et du Conseil européen de 2005, portant sur un accroissement significatif de l'APD à moyen terme, ont cristallisé une vision extrême de ce mode de fonctionnement. Comme le souligne Easterly (2006 : 225) : « *le problème c'est que le montant de l'aide étrangère constitue un moyen du développement et non un résultat. (...). Il faut que les agences cessent de considérer que leurs dépenses peuvent servir à mesurer le succès d'une intervention* ».

³³ La Banque mondiale se trouve bien souvent dans le collimateur des travaux d'Easterly. Il s'agit d'une agence qu'il connaît bien, ayant été économiste au sein de la Banque pendant de nombreuses années. Néanmoins, ses conclusions sont valables pour l'ensemble des agences d'aide et pays donateurs.

³⁴ Easterly (2006) souligne que cette réflexion avait déjà été avancée par Judith Tendler en 1975 et qu'elle n'a rien perdu de son actualité. Voir Tendler, J. (1975). *Inside Foreign Aid*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press.

IV.4.3. L'aide fonctionne seulement (ou mieux) si certaines conditions sont réunies

Cette école de pensée naît à la fin des années 1990, à partir d'une influente publication de la Banque mondiale sur l'évaluation de l'aide (Banque mondiale 1998) qui soutient que l'efficacité de l'aide en matière de croissance dépend de la qualité des politiques économiques des pays en développement.

Sur cette base, Burnside et Dollar (2000) effectuent un travail économétrique dans lequel ils rajoutent la variable de la gouvernance pour juger l'impact de l'aide sur la croissance. La bonne ou mauvaise gouvernance dans le pays récipiendaire est appréhendée par la qualité de ses politiques macro-économiques dans trois domaines : l'équilibre budgétaire, la maîtrise de l'inflation et la mise en œuvre d'une politique d'ouverture commerciale. Ce sont ces trois aspects qui composent l'indicateur de gouvernance de Burnside et Dollar, à partir duquel la « bonne » politique économique des gouvernements est évaluée.

Ils étudient alors la corrélation entre aide et croissance économique dans les pays pratiquant une bonne politique et leurs examens montrent que, si un pays bénéficie à la fois d'une bonne politique et d'un renforcement de l'aide, son taux de croissance augmente. Ils concluent que *« l'aide a un impact positif sur les pays en voie de développement appliquant de bonnes politiques fiscales, monétaires et commerciales, mais qu'elle n'a presque aucun effet en présence de mauvaises politiques »* (Burnside et Dollar 2000 : 847).

Comme le soulève Easterly (2006), cette étude de Burnside et Dollar (2000) modifia durablement le contexte de l'aide internationale, et ce d'un double point de vue.

D'un point de vue académique, leur travail a contribué à inverser la tendance des débats sur l'efficacité de l'aide, marqués à l'époque par une vision pessimiste, suite à l'échec des Plans d'ajustement structurels des institutions financières internationales. Ils ouvrent la voie à toute une série d'études qui soutiennent que l'aide fonctionne mieux quand certaines conditions liées au choix des politiques, et donc à la gouvernance, sont présentes dans les pays en développement. Dès lors, une grande partie de la littérature sur l'efficacité de l'aide se focalise sur la qualité de la gouvernance dans les pays bénéficiaires.

La question clé qui se pose est de savoir quelles sont les conditions à même d'augmenter l'impact de l'aide sur la croissance. Si Burnside et Dollar mettent l'accent sur les conditions macro-économiques, d'autres estiment que cette approche est trop étroite et qu'il faut également considérer d'autres aspects liés à la gouvernance, comme le degré de démocratie (Kosack 2003) ou un ensemble plus large d'autres facteurs institutionnels qui incluent la bureaucratie, l'état de droit ou la corruption (Kenny 2008 ; Gelb 2010)³⁵. De manière générale, l'indicateur de gouvernance élaboré par Burnside et Dollar, censé mesurer uniquement la qualité de la politique économique, évolue progressivement vers des mesures qui combinent performance économique et institutionnelle³⁶.

D'un point de vue institutionnel, cette école a profondément bouleversé les pratiques d'allocation d'aide des bailleurs de fonds (Tierney *et al.* 2011). La vision selon laquelle l'efficacité de l'aide dépend de la présence (ou de l'absence) de certaines conditions dans les pays récipiendaires a conduit à une allocation basée sur un examen approfondi de ces derniers. Suivant différents critères, les bailleurs ont mis en place des systèmes de notation pour évaluer les pays les plus à même d'utiliser l'aide de manière efficace. Ils ont ainsi ouvert la voie au principe d'une allocation sélective de l'aide, selon lequel l'aide devrait se concentrer sur les pays où elle produit les meilleurs résultats.

IV.4.3.1. L'allocation sélective de l'aide

Le travail de Burnside et Dollar (2000) est d'autant plus important qu'il a permis de fournir une justification théorique au principe de la sélectivité de l'aide (Amprou et Chauvet 2007). Le principe de sélectivité pose les bases d'un nouveau type de conditionnalité de l'aide, fondée sur la performance. Il s'agit d'une conditionnalité *ex-ante* si elle est basée sur la qualité des politiques des pays en développement. Elle sera *ex-post* si elle est fondée sur les résultats obtenus par ces derniers (Amprou et Chauvet 2007). Dans les deux cas, le critère

³⁵ Par ailleurs, le modèle de Burnside et Dollar (2000) a été remis en cause par bon nombre d'études. Voir Amprou et Chauvet (2007) pour une revue de ces critiques.

³⁶ L'exemple le plus représentatif de ces indicateurs est le CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*), de la Banque mondiale. Le CPIA sert à classer les pays en développement en fonction d'une combinaison de quatre catégories de variables : gestion macro-économique, politiques structurelles, politique en faveur de la réduction de la pauvreté et gestion du secteur public et institutions. Pour plus de détails sur le CPIA ou un classement de pays selon cet indicateur, consulter le site web de la Banque mondiale accessible à l'adresse : <http://data.worldbank.org/data-catalog/CPIA> (Consultée en septembre 2012).

prépondérant pour sélectionner les pays receveurs est bien leur capacité à rendre l'aide efficace.

Cette nouvelle forme de conditionnalité diffère considérablement de la conditionnalité « traditionnelle » ou « macro-économique » appliquée depuis les années 1980, notamment dans le cadre des Plans d'ajustement structurel. La conditionnalité traditionnelle consistait à accorder un financement en contrepartie de réformes, celles-ci étant le plus généralement liées à l'adoption d'une économie de marché. Pourtant une grande partie de la littérature s'accorde sur le fait que la conditionnalité macro-économique souffre de nombreux dysfonctionnements. Dans les termes d'Amprou et Chauvet (2007 : 23) : « *le bilan de deux décennies de conditionnalités macro-économiques suggère qu'elles n'ont pas été un instrument très performant pour promouvoir les réformes de politique économique* »³⁷. Face à ce constat, la nouvelle conditionnalité part de l'idée que l'aide n'a pas d'effet sur la qualité des politiques économiques des pays en développement. Si l'aide ne permet pas d'influencer l'adoption de réformes, il serait d'autant plus justifié de l'octroyer à des pays qui appliquent déjà, par eux-mêmes, des bonnes politiques (ou des politiques jugées nécessaires à l'efficacité de l'aide). Ainsi, cette nouvelle forme de conditionnalité est supposée récompenser les pays qui mettent en place des réformes par eux-mêmes.

La Banque mondiale adopta ce type d'argument pour justifier le besoin de mieux sélectionner les pays récipiendaires, en fonction de la qualité de leurs politiques économiques. Elle déclare ouvertement que les nations capables de prouver qu'elles ont des politiques et des institutions fortes, à même de faire une utilisation efficace de l'aide, seront récompensées avec plus de moyens (Banque mondiale 2002). Comme ses propres termes l'indiquent, « *l'aide n'est pas uniquement un transfert d'argent destiné à la consommation des pauvres, mais aussi un investissement dans des meilleures politiques et institutions. La meilleure aide est celle qui finance les coûts associés au changement plutôt que les coûts de ne pas changer* » (Banque mondiale 2002 : 101). La Banque asiatique de développement, et la Banque africaine de développement ont suivi la Banque mondiale et ont également institutionnalisé des méthodes d'allocation de l'aide qui systématiquement amènent à diriger davantage de ressources à des pays qui mettent en œuvre de bonnes politiques (Tierney *et al.* 2011).

³⁷ Voir Amprou et Chauvet (2004 et 2007) pour une revue de la littérature sur l'échec de la conditionnalité de l'aide.

La portée des travaux de Burnside et Dollar va au-delà des institutions multilatérales pour influencer également les agences bilatérales d'aide. La Millennium Challenge Corporation, créée en 2002 par l'administration américaine, est présentée comme une agence d'aide radicalement différente, dans ce sens où le choix des pays bénéficiaires est basé sur des indicateurs de performance. Des seize indicateurs de performance qui guident l'allocation de l'aide de la MCC, trois sont inspirés par les outils d'évaluation politique conçus par Burnside et Dollar, les autres étant chargés de mesurer la qualité des institutions (Easterly 2006). Les États-Unis ne sont pas le seul donneur à pratiquer la sélectivité. Les Pays-Bas, le Danemark, le Royaume-Uni³⁸ et la Commission européenne³⁹ en ont fait autant, chacun introduisant leurs propres procédures d'allocation de l'aide basées sur la performance (Tierney *et al.* 2011).

IV.4.3.2. L'allocation optimale vis-à-vis de la pauvreté

Ce principe se trouve renforcé dans la suite des travaux de Dollar, cette fois-ci en collaboration avec Paul Collier. Dans les travaux de Collier et Dollar (2001 et 2002), il n'est plus question de juger l'efficacité de l'aide seulement en matière de croissance, mais aussi, et surtout, en fonction du nombre de personnes qu'elle parvient à sortir de la pauvreté. Ils partent effectivement du principe, avancé par les OMD, selon lequel la réduction de la pauvreté est l'objectif central auquel l'aide doit s'attaquer. Dans ce cas, l'allocation optimale de l'aide serait celle qui parvient à maximiser la réduction de la pauvreté.

Le modèle d'allocation optimale de Collier et Dollar est fondé sur trois hypothèses (Amprou et Chauvet 2007). En premier lieu, ils cautionnent la conclusion de Burnside et Dollar (2000) selon laquelle l'aide a un effet positif sur la croissance quand les politiques économiques mises en œuvre par les pays en développement sont saines. Deuxièmement, ils attribuent à l'aide des rendements marginaux décroissants. Enfin, ils assument que la croissance a un impact positif sur la réduction de la pauvreté⁴⁰.

³⁸ Par le biais de son Département pour le développement international (DFID)

³⁹ Alors que la Banque mondiale a opté pour appliquer une conditionnalité *ex-ante*, la Commission européenne a été l'une des premières à mettre en place une conditionnalité *ex-post*. Son approche consiste à moduler les ressources en fonction des résultats obtenus par le pays receveur dans des domaines (économiques ou sociaux) convenus d'un commun accord. Pour plus de détails sur le fonctionnement de cette conditionnalité voir, par exemple, Adam *et al.* (2004).

⁴⁰ Voir Amprou et Chauvet (2007) pour une vision critique de ces hypothèses.

Basés sur ces trois hypothèses, ils construisent un modèle d'allocation géographique d'aide dont le but est de distribuer un montant donné d'aide à travers les pays, de manière à sortir le plus grand nombre possible de personnes de la pauvreté. Ils trouvent que, pour atteindre cet objectif, l'aide doit se diriger en priorité vers les pays très pauvres ayant des politiques économiques et des institutions de qualité. Ce modèle d'allocation serait le plus efficace dans une perspective de réduction de la pauvreté⁴¹.

L'allocation optimale proposée par Collier et Dollar constitue un pas en avant, et ce pour deux raisons. Premièrement, comme le soulèvent Amprou et Chauvet (2007), par opposition à un système d'allocation discrétionnaire ils proposent une règle d'allocation claire et objective. Le modèle d'allocation proposé devrait permettre aux pays donateurs de s'attaquer de manière crédible à la réalisation du premier des OMD. Deuxièmement, ils conditionnent l'efficacité de l'aide à une règle qui tient compte non seulement des politiques économiques des pays receveurs mais aussi de leur niveaux de pauvreté.

Le modèle aboutit ainsi à une distribution de l'aide où le principe de sélectivité se trouve renforcé, en faveur des pays les plus pauvres. Il ne s'agit plus seulement d'allouer l'aide aux pays appliquant des bonnes politiques (allocation fondée sur la performance), mais aussi de la diriger en priorité vers des pays très pauvres (allocation fondée sur la pauvreté).

La combinaison de ces deux conditions entraîne des conséquences importantes dont une réduction de l'aide vers les pays à revenu intermédiaire en faveur des pays à faible revenu. En outre, cette règle d'allocation désavantage les pays qui, bien que présentant des taux de pauvreté élevés, ne sont pas bien gouvernés ou souffrent d'autres handicaps qui empêcheraient l'aide d'être efficace. C'est le cas des pays pauvres peu performants, aussi appelés États fragiles⁴². Cela reviendrait donc à accorder moins d'aide à ceux qui doivent faire face aux circonstances les plus adverses, sous prétexte que l'aide n'y serait pas efficace (Amprou et Chauvet 2007).

Or certains (Cogneau et Naudet 2007 ; Chauvet *et al.* 2008) estiment que c'est précisément ces pays qui ont le plus besoin de l'aide internationale. Selon eux, la maximisation de l'efficacité

⁴¹ Ce type d'allocation d'aide est dénommé *poverty-efficient aid allocation*, en anglais.

⁴² Il existe une nombreuse littérature à ce sujet dont le très influent ouvrage de Collier (2008). Par ailleurs, Amprou et Chauvet (2007) parcourent une partie de la littérature à ce sujet.

comme principe d'attribution de l'aide ne respecte pas l'égalité des chances entre les pays et « conduit inmanquablement à défavoriser ceux qui ont une moindre capacité structurelle de transformation des ressources en résultats, indépendamment de la nature des efforts réalisés en termes par exemple d'amélioration des politiques » (Chauvet *et al.* 2008 : 26). Par opposition à une allocation fondée sur un principe d'efficacité, ils plaident pour une allocation fondée sur un principe d'équité (Cogneau et Naudet 2007).

Nous avons résumé les grands débats qui ont animé la littérature récente sur l'efficacité de l'aide. Toutefois, les résultats de ces débats ne sont pas concluants. En effet, il n'existe pas de consensus ni sur les effets de l'aide, ni sur les conditions à même de la rendre plus efficace. Pour notre part, nous adhérons à la réflexion de Hansen et Tarp (2001) : les positions qui soutiennent d'emblée que l'aide ne fonctionne en aucun cas ne sont pas crédibles, ni d'un point de vue analytique, ni d'un point de vue empirique. En revanche, il nous semble largement confirmé que la quantité de ressources disponibles n'est pas le seul élément déterminant du développement

Par-dessus tout, les débats sur l'efficacité de l'aide nous montrent que la quantité de l'aide est loin d'être le seul facteur, s'il en est un, susceptible d'influencer les résultats de l'APD. Même des travaux qui trouvent un lien significatif entre l'aide et la croissance estiment que, à partir d'un certain montant d'APD, cet impact tend à décroître, voire devient négatif. Aussi, plus que la quantité, d'autres facteurs liés à la performance économique et institutionnelle des pays récipiendaires sont susceptibles de concourir à des bons résultats sur le plan du développement. En tout état de cause, la capacité de l'aide à produire des résultats s'estompe rapidement dès lors que l'accent est mis uniquement sur sa dimension quantitative.

IV.5. Un montant chiffré d'aide pour subvenir aux besoins et assurer un impact

Le présent chapitre nous a permis de montrer les nombreuses limites auxquelles on se heurte lorsqu'on met l'accent sur la dimension quantitative de l'APD. Ces limites s'expriment, d'une part, en termes de la satisfaction des besoins financiers des pays en développement et, d'autre part, en termes de résultats mesurables et durables que l'on peut escompter à partir du transfert d'un volume d'aide donné.

En ce qui concerne le premier point, la majorité de la communauté académique s'accorde sur la difficulté de quantifier les besoins financiers des pays en développement. La complexité de cette tâche est confirmée par les nombreuses limites méthodologiques auxquelles se heurtent les travaux destinés à déterminer des montants d'aide optimaux pour combler les déficits financiers des pays en développement. Le doute sur la pertinence de ces travaux ne fait que s'accroître lorsque certains d'entre eux alertent sur le caractère approximatif des estimations d'aide qui s'en dégagent.

Développées dans le cadre de ces travaux, les bases théoriques qui ont conduit à la détermination de la cible de 0,7 % dans les années 1960 ont profondément été remises en question depuis. Qui plus est, les résultats des travaux récents qui s'attachent à recalculer les besoins financiers des pays en développement diffèrent ostensiblement de ce résultat. Force est de constater que la cible de 0,7 % n'est pas une bonne mesure des réels besoins financiers des pays en développement (Clemens et Moss 2007). Si déjà à l'époque de son adoption, cette cible était une référence discutable de ces besoins, elle est encore plus contestable aujourd'hui, compte tenu des changements radicaux survenus dans le contexte économique international⁴³. De surcroît, une cible fluctuant en fonction de la richesse des pays donateurs n'est pas le plus approprié pour exprimer avec précision le volume d'aide à même de satisfaire les besoins des pays en développement (Clemens et Moss 2007). Exprimée en pourcentage du RNB des pays donateurs, cette cible s'avère une référence utile, en priorité, pour ces derniers. Comme le soulignent Clemens et Moss (2007), elle peut être un indicateur de référence valable pour

⁴³ Voir chapitre II.

comparer la part de la richesse nationale dédiée à l'aide internationale et celle qui est employée à financer d'autres priorités. Ou encore, elle peut être mise en avant pour rendre compte de la générosité d'un pays, comparée à sa richesse. Néanmoins, lorsque la détermination du volume optimal de l'aide se fait en fonction de la richesse des pays donateurs, les pays en développement sont clairement relégués au second plan.

En réalité, les objectifs d'aide chiffrés mettent davantage l'accent du côté de l'offre que du côté de la demande⁴⁴. Les niveaux d'APD atteints par les pays donateurs furent effectivement l'un des facteurs clés pris en compte par la Commission Pearson pour recommander la cible de 0,7 %. Néanmoins, ce constat est valable pour l'ensemble des objectifs chiffrés qui ont été souscrits en dehors du 0,7 %. Ni la cible du 0,15 % pour les PMA, ni les cibles d'augmentation de l'APD annoncées par le G8, ne s'avèrent représentatives des besoins financiers des pays en développement. Ces cibles sont basées sur des niveaux d'aide que les pays donateurs s'estiment en mesure de fournir, compte tenu de leurs propres contraintes.

Ainsi, le premier constat qui peut être fait est que le rôle de ces cibles est celui de procurer un montant d'APD de référence pour les pays donateurs vers lequel, comme les propres textes l'indiquent, ceux-ci doivent « faire de leur mieux » pour s'en rapprocher.

Les cibles quantitatives fixées dans le cadre des objectifs ne sont donc pas en adéquation avec les besoins des pays bénéficiaires. Toutefois, même si ces cibles étaient entièrement basées sur le volume d'aide optimal à même de satisfaire ces besoins, les problèmes persisteraient. La littérature sur l'efficacité de l'aide témoigne de la difficulté à obtenir des résultats probants par un simple transfert de ressources.

Cette difficulté est largement ignorée lorsqu'on met l'accent sur l'atteinte de cibles quantitatives. Ce faisant, le volume de l'aide devient un objectif *per se*. Toutefois, atteindre un objectif consistant à dédier un certain montant de ressources à l'APD ne va pas forcément de pair avec l'atteinte des objectifs associés à l'APD. La croissance, l'éducation, ou tout autre objectif sous-jacent à l'octroi de l'aide internationale, sont de nature différente par rapport aux objectifs qui ne visent qu'à mobiliser un certain montant de ressources. Comme le remarquent

⁴⁴ Tout comme la définition de l'APD met l'accent sur l'effort d'aide des pays donateurs et non sur les ressources transférées aux pays bénéficiaires (cf. chapitre I).

Fitzsimons et *al.* (2012), les premiers sont des objectifs d'*output* (ou de résultats), alors que les deuxièmes sont des objectif d'*input* (ou de moyens).

Cette distinction est également accentuée par Jolly (2003). Ce dernier passe en revue l'ensemble des objectifs internationaux fixés dans le cadre des Nations unies. Lors de cet examen, il identifie que la plupart d'entre eux font référence à des résultats visant le développement humain (ils concernent donc les domaines de la santé, l'éducation, etc.). Néanmoins, il distingue deux objectifs qui ne rentrent pas dans le cadre de cette finalité. Il s'agit, d'une part, de l'objectif qui définit un taux de croissance pour les pays en développement et, d'autre part, de celui qui exhorte à augmenter le volume de l'APD jusqu'à 0,7 % du RNB des pays donateurs. Contrairement à ceux qui se réfèrent au développement humain, ces deux derniers font référence aux moyens nécessaires pour soutenir les résultats du développement. Comme l'affirme Jolly (2003), l'APD est, bien sûr, un moyen plutôt qu'un résultat du développement.

Ainsi, lorsque l'atteinte d'un certain volume d'aide devient un objectif à part entière, la motivation principale se situe du côté des moyens, au lieu de privilégier les résultats. On établit de la sorte une hiérarchisation des priorités qui est biaisée. Le premier biais, comme le signalent Clemens et Moss (2005a), est l'on met un « *prix* » aux résultats, en créant l'illusion que n'importe quel objectif peut-être atteint si seulement un montant suffisamment important d'aide arrivait à être mobilisé. Un deuxième biais est identifié de manière très précise par Easterly (2003, 2006), lorsqu'il affirme que les sommes d'aide déboursées se sont imposées comme l'indicateur de référence par défaut pour mesurer le succès d'une intervention. Il existe encore un dernier biais, décelé par Gabas et Rivier (2013 : 38). Ces auteurs affirment que le recours à un indicateur de volume des flux décaissés « *occulte de nombreuses dimensions de l'aide, qui sont de nature plus qualitative, en laissant supposer que les principaux enjeux se situent au niveau des montants décaissés au détriment des besoins effectif des pays récipiendaires* ».

Enfin, la poursuite des objectifs chiffrés d'APD, poussée à l'extrême, revient à atteindre un certain niveau d'aide, indépendamment des besoins et de l'impact de cette aide. Ce détachement des besoins et de l'impact se comprend mieux lorsque l'on connaît la conception de l'aide à laquelle les objectifs chiffrés se rattachent. Le paradigme redistributif, identifié par Jacquet et Naudet (2006), met l'accent sur une conception de l'aide comme un droit. Suivant

cette conception, le transfert de ressources que suppose l'APD est prioritairement destiné à corriger une répartition de la richesse mondiale, considérée illégitime d'un point de vue des droits (conception de la justice distributive). L'aide est ainsi justifiée par une nécessité d'équité et non par les résultats qu'elle entraîne. L'évaluation de ces résultats se situe en arrière plan, le critère d'évaluation principal étant basé sur le niveau d'effort fourni par les pays donateurs. Selon cette logique, plus l'effort du transfert est élevé, plus l'aide remplit son rôle, indépendamment de l'utilisation de cette aide par les pays bénéficiaires, voire de leurs besoins.

CHAPITRE V.

Les objectifs chiffrés au regard de la prévisibilité de l'aide : analyse des difficultés qui entravent leur réalisation

V.1. Introduction

Dans le chapitre précédent, nous avons mis en exergue les limites associées à une focalisation excessive sur la dimension quantitative de l'aide. Malgré ces limites, le volume de l'APD a continué, et continue encore, à représenter l'un des aspects les plus accentués de la coopération pour le développement. Aussi, la poursuite des objectifs chiffrés d'aide reste parfaitement d'actualité. Ils sont nombreux les pays donateurs qui continuent à viser l'objectif de consacrer 0,7 % de leur RNB à l'APD, en dépit de sa pertinence fort discutable.

Toutefois, au-delà du volume de l'aide, la dernière décennie a vu croître, de façon parallèle, l'attention sur sa qualité. Alors que les pays donateurs affirmaient de nouveau leurs engagements chiffrés pour accroître le volume de l'APD, des rencontres internationales de haut niveau se penchaient sur l'élaboration d'un agenda international pour rehausser la qualité de cette aide. Ce sont les Forums de haut niveau (FHN) sur l'efficacité de l'aide déroulés à Paris (2005), Accra (2008), et Busan (2011) qui officialisent la nécessité d'aller au-delà du volume de l'aide pour porter une attention accrue à sa qualité. Ce sont également ces forums qui reconnaissent, entre autres, l'importance de la prévisibilité, une dimension de l'aide jusqu'alors peu explorée.

La prévisibilité de l'aide occupe une place primordiale parmi les mesures reconnues à même de la rendre plus efficace. En effet, l'aide est plus efficace lorsque l'information sur son volume et son allocation est disponible et fiable. Cela permet aux pays bénéficiaires de tableer avec certitude sur les montants d'aide qu'ils ont susceptibles de recevoir. Ils peuvent ainsi planifier leurs actions de développement de manière plus réaliste et faire une utilisation des ressources plus efficace (OCDE 2012e).

Néanmoins, si cette dimension de l'aide s'avère cruciale pour les pays bénéficiaires, elle est tout aussi importante pour les pays donateurs. Concrètement, comme l'affirme le CAD « *le premier objectif de la prévisibilité est de permettre l'exécution des engagements pris à l'échelle mondiale* » (OCDE 2008b : iv ; OCDE 2009b : 72). Lorsque les pays donateurs s'engagent à porter leur aide à un volume donné, cet engagement devrait être un bon indicateur de l'aide qui sera

effectivement déboursée. Or, l'expérience passée montre que les objectifs d'aide chiffrés ne sont pas réalisés, autrement dit, que l'aide fournie n'est pas conforme avec l'aide promise.

Dans le chapitre III, la lecture critique des textes internationaux nous permis de préciser que la nature de l'engagement des pays donateurs n'était pas d'atteindre les cibles spécifiques définies dans le cadre des objectifs, mais de s'en rapprocher au mieux. Le présent chapitre est dédié à compléter cette analyse par l'identification d'un certain nombre de difficultés techniques qui – au-delà même de la nature de l'engagement – contribuent à expliquer la non réalisation des objectifs d'aide chiffrés. Nous identifierons ces difficultés à partir de l'examen de la littérature (académique et institutionnelle) sur la prévisibilité de l'aide. Cette littérature procure des informations essentielles pour comprendre les raisons qui expliquent pourquoi les pays donateurs n'arrivent pas à livrer une aide en accord avec les promesses effectuées.

Le déroulé de ce chapitre est le suivant. La deuxième section place la prévisibilité dans le contexte de l'efficacité de l'aide, tout en décrivant le processus qui a emmené la communauté internationale s'intéresser à la qualité de l'aide.

La troisième section met en exergue l'importance de la prévisibilité de l'aide en s'appuyant sur la littérature académique qui explore ce sujet. Les travaux sur la prévisibilité de l'aide permettent, non seulement de mieux appréhender le poids de cette dimension de l'aide, mais aussi d'identifier un certain nombre de causes qui se trouvent à l'origine du manque de prévisibilité.

La quatrième section est dédiée au travail du Secrétariat du CAD sur la prévisibilité de l'aide. La prolifération des objectifs d'aide chiffrés lors des années 2000 souleva un intérêt grandissant sur la manière de sécuriser les augmentations d'aide annoncées dans les budgets des bailleurs de fonds. Il est également question d'assurer que ces augmentations s'effectuent de manière graduelle et planifiée, afin d'éviter les effets nocifs du manque de prévisibilité de l'aide pour les pays récipiendaires. C'est ainsi que naissent, en 2008, les *Rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide* (OCDE 2008b ; OCDE 2009c ; OCDE 2010c ; OCDE 2011b ; OCDE 2012e). Ces rapports ont pour but de mettre en lumière « *les perspectives qui se dessinent concernant la réalisation des engagements pris en matière d'aide* » (OCDE 2009b : 58). Sur la base d'une méthodologie que nous allons décrire et analyser, ces rapports introduisent une nouvelle

approche pour le suivi du volume de l'APD. Cette approche s'avère fort riche d'enseignements pour éclairer le sujet qui nous occupe, à savoir, la non réalisation des objectifs d'aide chiffrés.

Nous concluons ce chapitre par une analyse des difficultés techniques – inhérentes à la définition des objectifs – qui entravent leur réalisation. Ainsi, cette dernière section nous permettra de mettre en exergue la manière dont la définition des objectifs chiffrés explique, du moins pour partie, le fait qu'ils ne soient pas réalisés.

V.2. Le passage d'une vision quantitative à une vision qualitative de l'aide

Comme nous l'avons mentionné, au-delà du volume de l'aide, la dernière décennie a vu croître, de façon parallèle, l'attention sur sa qualité. Progressivement, il s'est opéré une véritable prise de conscience sur le fait que, pour produire des résultats satisfaisants, l'augmentation de l'aide ne pouvait qu'aller de pair avec une amélioration substantielle de sa qualité. Plusieurs facteurs ont concouru à ce processus qui culmine, en 2005, avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Premièrement, les déclarations de très vaste portée à propos de l'accroissement de l'aide, effectuées tout au long de la dernière décennie, ont suscité de fortes inquiétudes sur la capacité de cette aide à produire des résultats. À quel propos déboursier des montants accrus d'aide si celle-ci ne produit pas des résultats satisfaisants ? Plus les sommes d'aide déboursées sont importantes, plus leur efficacité devient une dimension cruciale. Or, les débats peu concluants autour de l'efficacité de l'aide n'étaient pas de nature à rassurer entièrement quant aux résultats qu'il est possible d'escompter en mettant l'accent sur le volume de l'APD. Qui plus est, certains des effets nocifs attribués à l'aide (corruption, clientélisme, réduction des incitations pour le secteur privé, perte de compétitivité, etc.) n'auraient fait que s'intensifier si les flux d'aide augmentaient sans chercher en parallèle à améliorer leur qualité. Ces inquiétudes amènent à porter une attention accrue sur la dimension qualitative de l'aide. Dans les termes du CAD, « *l'accroissement du volume de l'aide ne contribuera pas à faire reculer la pauvreté si la qualité de l'aide n'est pas sensiblement améliorée. Pour ce faire, d'ambitieuses réformes du système d'aide doivent être opérées. Cela concerne non seulement les pays donateurs, qui pourraient acheminer leur aide d'une manière plus efficace, mais aussi les pays en développement, qui pourraient mieux la gérer* » (OCDE 2006b : 58).

Deuxièmement, les discussions sur l'efficacité de l'aide, qui s'étaient notamment concentrées sur les caractéristiques des pays bénéficiaires, ont commencé à mettre en évidence que les résultats de l'aide dépendaient aussi, dans une large mesure, des pratiques mises en place par les pays donateurs. Si la manière dont les pays en développement utilisaient l'aide était scrupuleusement examinée pour décider d'une allocation efficace de celle-ci, les pratiques des

pays donateurs n'avaient pas subi de tels examens jusqu'à une période plus récente. La littérature sur l'efficacité de l'aide, focalisée dans un premier temps sur les caractéristiques des pays récipiendaires, s'est progressivement intéressée aux effets découlant des différentes modalités de l'aide et, plus largement, aux différentes pratiques mises en place par les pays donateurs. L'examen du comportement des bailleurs de fonds a contribué à attirer l'attention sur certaines pratiques – comme l'aide liée ou celle octroyée à des fins géopolitiques – qui vont à l'encontre d'une aide efficace. Le regard porté vers ces pratiques a entraîné une mise en avant d'autres aspects de l'aide qui, au-delà de son volume, s'avèrent fondamentaux pour assurer des bons résultats sur le front du développement.

C'est ainsi que la littérature commence à établir des mesures de performance des pays donateurs fondées sur d'autres critères que le volume de l'aide octroyée. Les pays donateurs commencent donc à être évalués en fonction de critères qualitatifs, tels que la bonne allocation de l'aide parmi les pays récipiendaires, son degré de fragmentation¹ ou de liaison².

Enfin, ce qui est considéré comme la grande réforme mettant en avant la dimension qualitative de l'aide arrive en 2005, avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Comme l'affirme le CAD (OCDE 2009b : 77), les principes sur l'efficacité de l'aide adoptés à Paris sont le fruit « *d'une insuffisance ressentie de résultats mesurables et durables de la coopération pour le développement* ». En définitive, la Déclaration de Paris constitue la reconnaissance officielle du fait que l'augmentation du volume d'aide, si importante soit-elle, n'est pas une condition suffisante à la réalisation des objectifs de développement. Les principes sur l'efficacité de l'aide transmettent donc un message essentiel : il s'agit de ne pas négliger l'aspect qualitatif de l'aide, tout en poursuivant la mise en œuvre des objectifs qui concernent son volume.

Dans cette section, nous illustrerons ce passage de la quantité à la qualité de l'aide en nous appuyant sur deux points. D'une part, nous examinerons les mesures proposées par la littérature pour – au-delà du volume d'aide octroyé – évaluer la performance des pays donateurs. D'autre part, nous décrirons les principes découlant des Forums de haut niveau

¹ L'aide est fragmentée lorsqu'elle est « constituée de trop nombreux apports d'un volume réduit provenant d'une multitude de donateurs, ce qui alourdit inutilement les coûts administratifs, d'où des gaspillages, et rend difficile le ciblage de l'aide sur ceux qui en ont le plus besoin » (OCDE 2009b : 264).

² Le degré de liaison de l'aide évalue dans quelle mesure les prêts ou les dons peuvent être librement utilisés dans les pays en développement (aide non liée) ou sont effectivement liés à la passation de marchés de biens et de services dans le pays donneur (aide liée) (OCDE 2008c).

(FHN) sur l'efficacité de l'aide, en portant une attention particulière aux mesures accordées pour améliorer sa prévisibilité. En effet, la prévisibilité constitue la dimension de l'efficacité de l'aide dont les enseignements s'appliquent le plus directement à la non réalisation des objectifs d'aide chiffrés.

V.2.1. Des critères de performance qualitatifs pour les pays donateurs

Tel que nous l'avons décrit dans le chapitre précédent, la littérature sur l'efficacité de l'aide s'est traditionnellement concentrée sur l'étude des relations entre l'aide et la croissance et entre cette dernière et la pauvreté. Elle abordait ces relations en regardant principalement les caractéristiques des pays bénéficiaires de l'aide. Ainsi, les faiblesses institutionnelles, la corruption, l'excessive bureaucratie ou encore le manque de compétences dans les pays en développement ont été souvent évoqués parmi les raisons à l'origine des maigres résultats produits par l'aide (Alesina et Dollar 2000).

Qui plus est, une grande partie des débats s'est focalisée sur la meilleure méthode pour sélectionner les pays bénéficiaires les plus à même d'utiliser l'aide de manière efficace. Les pays en développement étaient ainsi devenus l'objet de toute attention. Soumis à des examens détaillés, ils sont évalués, notés, classés, et ce dans un souci d'améliorer les résultats de l'aide et d'augmenter son efficacité.

Dans ce contexte, le rôle que pouvaient jouer les bailleurs de fonds dans l'efficacité de l'aide restait en arrière plan. Or, une littérature plus récente s'attache à souligner que l'efficacité de l'aide dépend aussi, et dans une bonne mesure, des pratiques mis en place par les pays donateurs. Certains vont jusqu'à affirmer que les conditions d'une plus grande efficacité sont moins à chercher du côté des pays receveurs que du côté des pays donateurs, principaux responsables des échecs de l'aide au développement (Berg 2003). Selon cet auteur, augmenter l'efficacité de l'aide passe par une réforme importante des modalités de l'aide et de certains comportements des bailleurs de fonds.

La littérature sur le rôle des pays donateurs dans l'efficacité de l'aide est, pour l'heure, moins prolifique que celle qui se penche sur les caractéristiques des pays bénéficiaires. Cela dit, elle dégage des résultats forts éloquentes quant à la manière dont certains comportements des pays donateurs peuvent influencer négativement sur les résultats de l'aide. Nombre des problèmes identifiés relèvent effectivement du fait que ce sont les pays donateurs qui décident de la destination de l'aide et de son utilisation en fonction de leurs propres intérêts.

La manière dont les pays donateurs effectuent l'allocation de l'aide parmi les pays bénéficiaires est devenue l'un des critères principaux pour juger de la performance des pays donateurs. Comme le soulignent Chauvet *et al.* (2008 : 26) « à la suite du constat d'une efficacité différenciée de l'aide selon les caractéristiques des pays receveurs, l'allocation de l'aide est devenue en elle-même un instrument de son efficacité ». Ainsi, une grande partie de la littérature sur le rôle des pays donateurs dans l'efficacité de l'aide se focalise sur la manière dont celle-ci est distribuée, c'est-à-dire, sur son allocation géographique.

Les travaux qui examinent l'allocation géographique de l'aide peuvent être différenciés selon l'approche utilisée. Un premier groupe de travaux vise à identifier les critères d'allocation, autrement dit, à révéler les facteurs qui sont à l'origine des préférences géographiques des pays donateurs. Un deuxième groupe se centre davantage sur l'aspect comparatif du comportement des différents donateurs. Ces derniers travaux s'attachent à élaborer des indices de performance et à classer les pays donateurs en fonction de ce qui est considéré comme des bonnes pratiques dans l'allocation de l'aide. Nous rendons compte, ci-après, des résultats issus de ces deux groupes de travaux.

V.2.1.1. Les motivations guidant l'allocation de l'aide

En ce qui concerne le premier groupe, ce sont les critères qui inspirent l'allocation de l'aide parmi les pays bénéficiaires qui font l'objet d'un examen approfondi. Le constat de base est que les bailleurs de fonds décident de l'allocation de l'aide en fonction de motivations diverses dont seulement une partie est liée aux besoins des pays aidés (Radelet 2006). Si la lutte contre la pauvreté ou les raisons humanitaires font partie des motivations qui animent les choix des donateurs, elles ne constituent qu'un facteur d'influence parmi d'autres.

La littérature économétrique qui se penche sur cette question reconnaît typiquement l'existence de trois facteurs principaux qui animent les donateurs à décider de l'allocation géographique de l'aide. Celle-ci est guidée soit par les besoins des pays en développement, soit par leur performance, soit par l'intérêt propre du pays donateurs (Dreher *et al.* 2011).

De ces trois facteurs, ce sont les intérêts des pays donateurs qui semblent être le facteur prédominant (Chauvet *et al.* 2008 ; Radelet 2006 ; Charnoz et Severino 2007). Ces intérêts peuvent avoir trait à des variables stratégiques, comme la politique étrangère, mais aussi à des relations économiques et commerciales. Dans les deux cas, la littérature fournit des nombreux exemples d'allocation d'aide suivant les intérêts propres du pays donneur.

Selon Alesina et Dollar (2000), le passé colonial et les alliances politiques constituent des facteurs majeurs déterminant la destination de l'aide au développement des donateurs bilatéraux. Ce schéma d'allocation serait plus marqué dans le cas des grands pays donateurs, comme les États-Unis (en faveur du Moyen Orient), le Japon (en faveur des pays qui votent dans son sens aux Nations unies) ou la France (dans l'intérêt de ses anciennes colonies). De surcroît, Alesina et Weder (2002) montrent que l'allocation de l'aide ne tient pas forcément compte du niveau de corruption du pays bénéficiaire. Ces résultats sont confirmés par des études plus récentes (Easterly 2007 ; Easterly et Pfitze 2008 ; Easterly et Williamson 2011), ce qui suggère que la fin de la guerre froide n'a pas nécessairement entraîné une diminution des intérêts géopolitiques liés à l'aide au développement.

En ce qui concerne les intérêts économiques, Radelet (2006) souligne que l'aide bilatérale vise souvent, au moins partiellement, à obtenir un bénéfice pour des sociétés ou des secteurs dans le pays donneur. Certains bailleurs lient en effet une partie de leur aide à l'achat de biens ou de services dans le pays donneur. Ils peuvent aussi imposer une utilisation de l'aide au bénéfice de groupes ou de secteurs particuliers (cabinets de conseil, universités, etc.) de manière à ce que, au final, l'argent dépensé revienne au pays donneur.

La pratique de l'aide liée était déjà déplorée dans le rapport de la Commission Pearson (1969 : 189) qui considérait qu'elle entraînait « des nombreux coûts pour les pays en développement ». Puisque les fonds doivent être dépensés dans les pays donateurs, les compétiteurs internationaux restent totalement en dehors du marché, de telle sorte qu'on exclut des options qui pourraient

s'avérer beaucoup moins coûteuses³. À l'évidence, dans ces conditions, ce n'est pas l'intérêt du pays bénéficiaire qui est privilégié, car le rapport coût-bénéfice de l'aide qu'il reçoit s'en trouve diminué.

Jepma (1991) estime que l'aide liée réduit de 15 % à 30 % la valeur de l'aide reçue, provoquant en conséquence une perte évidente de son efficacité. Pour sa part, Radelet (2006) considère que cette pratique induit une aide plus coûteuse et moins efficace, qui peut même saper le développement institutionnel à long terme des pays récipiendaires. Par ailleurs, puisque l'aide liée obéit aux intérêts commerciaux des pays donateurs, il est difficile pour les pays en développement de s'approprier les projets dérivés de cette aide (OCDE 2010d : 24).

Malgré les différents engagements pour réduire l'aide liée⁴ – qui en ont certes conduit à une nette diminution – cette pratique est loin d'avoir disparu. Par exemple, selon une récente étude d'Easterly et Williamson (2011), les États unis continuent à lier un quart du total de leur aide. Aussi, selon l'OCDE (2010d : 24), 20 % du total de l'aide des membres du CAD était encore liée en 2007 et 16 % en 2010 (Nations unies 2012 : 18).

Finalement, comme le soulèvent Tierney *et al.* (2011), vue la prépondérance des intérêts stratégiques et économiques des pays donateurs dans l'allocation de l'aide, il n'est pas surprenant que celle-ci ait un impact minime, voire parfois négatif, sur la croissance économique des pays bénéficiaires. Minoui et Reddy (2009) démontrent que la croissance économique est davantage associée à l'aide bilatérale octroyée par les bailleurs qui accordent relativement plus d'importance aux besoins des pays receveurs. En revanche, lorsque ce sont les intérêts du pays donneur qui sont privilégiés, on s'éloigne des conditions requises pour délivrer une aide efficace dans la lutte contre la pauvreté. Cela devient patent quand la distribution de l'aide est davantage fondée sur le passé colonial ou la coopération diplomatique au sein des Nations unies, que sur des critères comme la pauvreté ou la qualité des institutions ou des politiques des pays récipiendaires (Alesina et Dollar 2000).

³ Un exemple typiquement donné est celui de l'aide alimentaire des États-Unis (Radelet 2006). La nourriture doit être achetée aux États-Unis et transportée jusqu'au pays bénéficiaire, sans tenir compte de la distance ni des fournisseurs plus proches du pays en question (et éventuellement moins chers).

⁴ En 2001, les membres du CAD se sont engagés à délier l'APD consentie aux PMA. Le déliement de l'aide fait également des principes sur l'efficacité de l'aide adoptés à Paris en 2005 et approfondis lors de FHN subséquents.

Évidemment, il existe des différences importantes dans les schémas d'allocation suivis par les différents pays donateurs. Une partie de la littérature identifie les pays nordiques (le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède) comme étant les moins enclins à assujettir l'allocation de leur aide à des intérêts politiques ou économiques. Alesina et Dollar (2000) trouvent que l'allocation d'aide de ces pays répond davantage à des critères basés sur la performance (qualité des institutions et des politiques, ouverture, etc.) et les besoins (niveau de revenu) des pays récipiendaires. Gates et Hoeffler (2004) confirment cette vision. Ils constatent que l'aide de ces pays est plus orientée vers la lutte contre la pauvreté, la promotion de la démocratie et des droits de l'homme.

Un dernier résultat découlant de ces travaux est que, de manière générale, l'aide multilatérale a tendance à être plus librement allouée de considérations stratégiques ou économiques que l'aide bilatérale (Radelet 2006 ; Tierney *et al.* 2011). Les agences multilatérales déterminent habituellement l'allocation de l'aide au moyen d'un modèle de répartition qui repose sur les besoins du pays (mesurés principalement par le RNB par habitant) et sa performance (mesurée généralement par la qualité des politiques et des institutions). Puisque leurs décisions d'allocation de l'aide prennent en compte la performance des pays récipiendaires, elles reposent sur un modèle qui applique le principe de sélectivité.

En revanche, les donateurs bilatéraux semblent avoir moins recours à ce type de modèle. Selon la première *Enquête du CAD relative aux politiques d'affectation de l'aide et aux plans de dépenses indicatifs* (OCDE 2008b), seuls deux membres du CAD (les Pays-Bas et le Royaume-Uni) déclaraient utiliser un modèle de répartition sélectif pour appuyer leurs décisions relatives à l'affectation de l'aide. Si le principe de sélectivité a assurément influencé les décisions d'allocation de certaines agences d'aide⁵, il semble avoir une influence plus limitée lorsqu'il s'agit des motivations prééminentes sur le plan national. Sur ce plan, les pays donateurs semblent être davantage guidés par leurs propres intérêts, qu'ils soient d'ordre stratégique ou économique.

⁵ Nous avons cité le cas de la Millenium Challenge Corporation (MCC) des États-Unis dans le chapitre précédent (point IV.4.3.1.). Néanmoins, cette agence ne gère qu'une faible partie du budget de l'aide au développement des États-Unis (3 %), comparée à USAID, qui en gère plus de la moitié (52 %) (OCDE 2011d).

Cela étant dit, des études récentes ont identifié que, si la prépondérance des intérêts des pays donateurs dans l'allocation de l'aide est indéniable, elle coexiste avec une autre tendance qui consiste à allouer l'aide de manière à favoriser les pays plus pauvres. Ces études montrent que l'aide bilatérale des pays membres du CAD s'est davantage orientée vers les pays plus pauvres, et ce depuis les années 1990 (Dreher *et al.* 2011). Cela serait le cas, même pour des pays qui, comme les États-Unis, sont largement perçus comme se servant de l'aide en tant qu'instrument de politique étrangère. Cette tendance à privilégier les pays les plus pauvres semble s'être intensifiée lors de la dernière décennie. Kenny et Sumner (2011) ont repéré que l'allocation d'aide *per capita* dans les pays à faible revenu avait augmenté de 27 à 47 dollars entre 2000 et 2009. Bien que dans une moindre mesure que les considérations d'ordre stratégique ou économique, la lutte contre la pauvreté joue donc un rôle important dans les décisions concernant l'allocation de l'aide des pays donateurs (Radelet 2006 ; Tierney *et al.* 2011).

V.2.1.2. Les classements des pays donateurs

La deuxième famille de travaux qui analyse le rôle des pays donateurs dans l'efficacité de l'aide tente d'évaluer leur performance en utilisant différents critères pour établir ensuite des classements des donateurs. À nouveau, l'efficacité de l'aide est largement mesurée selon l'allocation géographique de celle-ci, même si des travaux plus récents élargissent la liste des critères à l'égard desquels la performance des donateurs est évaluée.

L'un des premiers classements (McGillivray 1989) considère que les donateurs sont plus performants s'ils allouent leur aide en fonction des besoins des pays receveurs. La performance est mesurée en utilisant un indicateur qui, compte tenu du niveau de revenu des pays receveurs, reflète l'aide *per capita* allouée (critère de besoin). Selon ce classement, qui tient compte uniquement d'un critère de besoin, les pays nordiques (le Danemark, la Finlande et la Norvège) et la Belgique s'avèrent être les pays les plus performants pendant la période considérée (1969-1984).

Ces classements ont progressivement évolué vers l'inclusion des indicateurs de plus en plus complexes pour mesurer la performance des pays donateurs. Si au début ils tenaient compte uniquement des critères de besoin, ils commencent par intégrer presque de manière

systématique des mesures de la sélectivité de l'aide. Ainsi, l'indice de sélectivité élaboré par Dollar et Levin (2004) utilise trois variables : le niveau du PIB par habitant (critère de besoin), la qualité des politiques mesurée par le CPIA (critère de performance) et la population. Les résultats permettent de classer les pays donateurs en octroyant les premières places à ceux qui seraient les plus sensibles à une allocation sélective de l'aide. Là encore, un pays nordique (le Danemark) se situe en tête de liste.

Un indicateur très influent pour mesurer la performance des pays donateurs est l'indice d'engagement pour le développement (*Commitment to Development Index*, CDI), développé dans le cadre des travaux de Roodman (2011a)⁶. Le CDI classe les membres du CAD, en fonction de leur politique publique dans sept domaines : aide internationale, commerce, investissement, migration, environnement, sécurité et technologie. Il s'agit d'une tentative pour attirer l'attention publique sur les politiques des pays riches dans des domaines qui sont considérés comme ayant des conséquences particulièrement importantes sur le développement. La composante du CDI qui se réfère à l'aide internationale (Roodman 2011b) est calculée sur la base du volume de l'APD brute fournie par chaque pays donneur. Cependant, ce volume est ajusté pour tenir compte de la qualité de l'aide. L'idée de base est de quantifier différents aspects liés à la qualité de l'aide pour arriver à un volume d'aide « réel », sur la base duquel les bailleurs sont ensuite classés. Les critères utilisés pour évaluer la qualité de l'aide comprennent, certainement, la sélectivité : le volume de l'aide est diminué en fonction de la mauvaise sélectivité de l'aide (mesurée à partir du revenu par habitant et d'un indicateur de gouvernance). Mais Roodman élargit ces critères au-delà de la sélectivité pour tenir compte également de la fragmentation de l'aide, son degré de liaison, le service de la dette et l'environnement fiscal relatif aux dons privés. Dans le dernier classement (Roodman 2011a), ce sont à nouveau des pays nordiques (la Suède, la Norvège et le Danemark) qui occupent les trois premières places. Cela signifie, d'après cette méthode, qu'ils octroient une aide de meilleure qualité que celle des autres membres du CAD.

⁶ Le classement proposé par Roodman débute en 2003 et est actualisé annuellement avec les nouvelles données disponibles. Nous nous référons ici à la version la plus récente du CDI (Roodman 2011a). Des versions plus anciennes, y compris des variantes, peuvent être consultées sur le site web du Centre for Global development (CGD), à l'adresse : <http://www.cgdev.org/section/initiatives/active/cdi/> (Consultée en septembre 2012).

Il existe bien d'autres classements de pays donateurs, en fonction de méthodes et de critères qui sont devenus de plus en plus sophistiqués⁷. De manière générale, la sélectivité dans l'allocation géographique continue à occuper une place principale pour juger de la qualité de l'aide octroyée par les pays donateurs.

Indépendamment des critères utilisés, ces classements représentent une avancée majeure, et ce pour deux raisons. La première est qu'ils ont établi des mesures de performance des pays donateurs fondées sur des critères autres que le volume de l'aide octroyée. Les pays donateurs ont traditionnellement été classés en fonction du montant d'aide fourni et, par conséquent, jugés uniquement par rapport à un critère quantitatif. Que cela soit en termes absolus ou relatifs, le volume d'aide reste certainement le critère prépondérant à partir duquel les pays donateurs sont jugés. Néanmoins, la mesure du niveau d'aide coexiste désormais avec les résultats de ces classements. Par leur biais, les pays donateurs sont évalués en fonction de critères qualitatifs comme la sélectivité, la fragmentation, le degré de liaison de l'aide, etc. Dans ces classements, le volume de l'aide passe au second plan pour laisser place à la qualité de celle-ci, ou à la capacité des pays donateurs à produire des résultats en matière de lutte contre la pauvreté. Ainsi, ils mettent en exergue que les résultats produits par l'aide sont tributaires non seulement de son volume, mais aussi, et surtout, des bonnes pratiques mises en place par les pays donateurs.

La deuxième raison de l'importance de ces classements est qu'ils ont contribué à mettre en avant la responsabilité des pays donateurs dans l'efficacité de l'aide. Si la manière dont les pays en développement utilisent l'aide était scrupuleusement examinée, les pratiques des pays donateurs n'avaient pas subi de tels examens jusqu'à l'arrivée de ces classements. Leur essor, à partir de la deuxième moitié des années 2000, a contribué à équilibrer la responsabilité des pays donateurs et pays bénéficiaires dans les résultats produits par l'aide. Ainsi, les conditions à même d'améliorer l'efficacité de l'aide sont désormais à chercher du côté des pays receveurs et donateurs de l'aide à la fois.

Les principes sur l'efficacité de l'aide, que nous traiterons ci-après, tiennent compte de cette responsabilité partagée. Ils mettent l'accent sur la nécessité d'un partenariat renforcé entre pays développés et pays en développement. Dans ce contexte, tant les pays bénéficiaires que

⁷ Voir, par exemple : Easterly (2007), Easterly et Pfutze (2008) et, parmi les plus récents, Easterly et Williamson (2011). D'autres classements sont indiqués dans les références bibliographiques de ceux-ci.

les pays donateurs – tout comme les institutions internationales – doivent s'efforcer de rendre l'APD plus efficace.

V.2.2. Les Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide

Cet exposé sur les FHN nous semble nécessaire à plusieurs égards. Certes, il nous permet de souligner l'importance de la dimension qualitative de l'aide. Toutefois, il est surtout question de poser le cadre institutionnel dans lequel s'insère l'aspect de l'aide qu'il nous importe d'examiner, à savoir, sa prévisibilité. C'est pourquoi, dans notre exposé, nous nous attacherons à insister sur les mesures qui, prises dans le cadre de ces forums, concernent directement la prévisibilité. En revanche, il n'est pas question de faire une appréciation critique des FHN⁸, sachant que le périmètre de cette thèse est délimité par les objectifs d'aide chiffrés.

L'OCDE⁹ explique clairement les raisons qui ont conduit à prendre des mesures officielles pour améliorer l'efficacité de l'aide : « *l'idée de formuler un ensemble de principes garants de l'efficacité de l'aide est née de la nécessité de comprendre pourquoi l'aide ne produisait pas, sur le plan du développement, les résultats que tout le monde aurait souhaités et de relancer les efforts pour atteindre les OMD* ».

La nécessité de renforcer l'efficacité de l'aide a pris de l'élan après qu'elle eut été agréé par le Consensus de Monterrey, en mars 2002 (Nations unies 2011a). Déjà le rapport Zedillo soulignait la nécessité de rendre l'aide plus efficace, en mettant en avant la responsabilité des donateurs en la matière. Selon les propres termes du rapport « *l'aide n'a pas été aussi productive qu'elle aurait pu l'être, au regard des sommes dépensées. Les donateurs sont en partie responsables de cette situation : l'aide est devenue trop liée et trop restrictive, trop dispersée, elle est insuffisamment coordonnée et est administrée dans des lieux qui sont trop éloignés des centres de décision locaux et des populations auxquelles elle s'adresse. Un autre problème chronique tient au fait que les donateurs ont souvent utilisé l'aide pour promouvoir leurs propres*

⁸ Il existe une littérature relativement abondante qui livre une analyse critique des principes sur l'efficacité de l'aide. Voir, par exemple : Andersen O.W. et Therkildsenengaexamine O. (2007). « Harmonisation and Alignment: the Double-Edged Swords of Budget Support and Decentralised Aid Administration ». *DIIS Working Paper no 2007/4*. Ou encore, Munro L. T. (2005). « Focus-Pocus? Thinking Critically about Whether aid Organizations Should Do Fewer Things in Fewer Countries ». *Development and Change* 36 (3), pp. 425-447.

⁹ Site web de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide. Consultable à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacitedelaide/lesforumsdehautniveauusurlefficacitedelaidepetithistorique.htm> (Consultée en août 2012).

objectifs en matière de politique étrangère ou leurs propres exportations au lieu de maximiser son impact en vue de réduire la pauvreté ou d'encourager la croissance » (Nations unies 2001b : 23).

Le diagnostic effectué par le rapport Zedillo fut suivi par les recommandations de la Conférence de Monterrey concernant un certain nombre de mesures pour rendre l'aide plus efficace. Ces mesures à l'intention des « *institutions multilatérales et bilatérales spécialisées dans le financement et le développement* » envisagent, parmi d'autres, d'harmoniser les procédures opérationnelles des donateurs ; d'abandonner l'aide liée ; de promouvoir l'utilisation des instruments les plus adaptés aux besoins des pays en développement ; et de mieux les impliquer dans la conception de programmes (Nations unies 2002a : 12-13). Aussi, cette recommandation reconnaissait la nécessité d'améliorer la prévisibilité des ressources comme l'une des mesures cruciales pour améliorer l'efficacité de l'aide.

Les principes sur l'efficacité de l'aide esquissés à Monterrey furent concrétisés lors de quatre Forums de haut niveau subséquents (FHN), tenus à Rome (2003), Paris (2005), Accra (2008) et Busan (2011). Les FHN sur l'efficacité de l'aide constituèrent des occasions privilégiées pour ancrer et approfondir l'ambitieuse réforme du système d'aide visant à améliorer ses résultats.

Le premier Forum de haut niveau (Rome, 2003) aboutit à une déclaration formelle qui recueillait certains principes de l'efficacité de l'aide. Parmi les priorités d'action répertoriées dans la Déclaration de Rome sur l'harmonisation de l'aide (2003)¹⁰ se trouvent les suivantes :

- i) Veiller à ce que l'aide au développement se fonde sur les priorités et le calendrier des pays qui la reçoivent.
- ii) Concentrer les efforts des donateurs sur la coopération déléguée et accroître la marge de manœuvre du personnel chargé à l'échelon local de la gestion des programmes et projets.
- iii) Encourager l'application de bonnes pratiques et opérer un suivi de leur mise en œuvre, parallèlement à la conduite de travaux d'analyse visant à renforcer la capacité des pays

¹⁰ Consultable à l'adresse : <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/31451637.pdf> (Consultée en septembre 2012).

bénéficiaires d'assumer le premier rôle dans la détermination de leur trajectoire de développement.

Le rassemblement de Rome constitue un pas important vers l'introduction des principes sur l'efficacité de l'aide dans l'agenda du développement. Il en découle la première déclaration formelle autour de ces principes ; cependant, celle-ci ne concerne que les pays donateurs. En réalité, la Déclaration de Rome se limite à faire état d'un consensus général sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'aide et à énoncer un certain nombre de principes généraux concourant à celle-ci.

V.2.2.1. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide

C'est lors du deuxième Forum de haut niveau (Paris, 2005) que donateurs et bénéficiaires se sont pour la première fois mis d'accord sur des engagements concrets, reconnaissant ainsi leur responsabilité mutuelle pour améliorer l'efficacité de l'aide. En mars 2005, plus d'une centaine de donateurs et de pays en développement adoptent la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement¹¹. Les premiers sont appelés à améliorer la mise en œuvre de l'aide et les deuxièmes à améliorer la manière dont ils la gèrent. La communauté internationale pose à Paris les principes fondamentaux visant à améliorer l'efficacité de l'aide.

La Déclaration de Paris marque deux avancées importantes. Premièrement, reconnaissant que les exigences en matière de reddition de comptes sur les résultats de l'aide ont été plus sévères pour les pays en développement que pour les pays donateurs, elle met l'accent sur des dispositifs de responsabilité mutuelle plus solides et plus équilibrés entre les donateurs et bénéficiaires (OCDE 2006b). Deuxièmement, la déclaration insiste sur le respect de la souveraineté de ces derniers. Elle vise à ce que « *les pays en développement jouent un rôle plus important dans les décisions relatives à l'utilisation de l'aide* » (OCDE 2009b : 76). En résumé, la Déclaration de Paris cherche à faire évoluer le rapport de force entre donateurs et bénéficiaires d'aide, l'objectif ultime étant d'accroître l'efficacité de l'aide.

¹¹ Consultable à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacitedelaide/34579826.pdf> (Consultée en Septembre 2012).

Elle s'articule autour de cinq grands principes qui visent à rééquilibrer la relation entre pays donateurs et receveurs d'aide (OCDE 2006b) :

- i) Appropriation : les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement (paragraphe 14 et 15 de la Déclaration de Paris).
- ii) Alignement : les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires (paragraphe 16 au 31).
- iii) Harmonisation : les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective (paragraphe 32 au 42).
- iv) Gestion axée sur les résultats : tant les donateurs que les pays partenaires s'engagent à mieux gérer les ressources et à améliorer les processus de décision en vue d'obtenir des résultats (paragraphe 43 au 46).
- v) Responsabilité mutuelle : les donateurs et les pays en développement se tiennent mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de développement (paragraphe 47 au 50).

Ces grands principes sont déclinés dans un ensemble d'objectifs-cibles, qui engagent tant les donateurs que les pays partenaires. La Déclaration de Paris définit ainsi un plan d'action concret, composé d'objectifs-cibles quantifiés, dont la plupart devaient être accomplis pour 2010.

Donneurs et partenaires se sont également accordés sur douze indicateurs pour mesurer les progrès accomplis dans l'obtention des objectifs-cibles. Ces indicateurs se réfèrent à des aspects clés liés à l'amélioration des résultats de l'aide : son déliement, sa transparence, une bonne division du travail entre les pays donateurs, etc. Parmi les douze indicateurs de progrès, il importe de souligner l'indicateur numéro sept, qui se réfère à la prévisibilité de l'aide. Il est énoncé comme suit : « *fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues* » (paragraphe 26). Ainsi, la Déclaration de Paris fait de l'amélioration de la prévisibilité de l'aide un objectif essentiel.

Les priorités décidées à Paris pour améliorer l'efficacité de l'aide furent réaffirmées et amplifiées par la suite, lors de l'adoption du Programme d'action d'Accra (2008) et de l'Accord de partenariat de Busan (2011).

V.2.2.2. Le Programme d'action d'Accra

Le troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, tenu à Accra (Ghana) en 2008, établit un bilan des progrès accomplis dans la Déclaration de Paris et définit un programme d'action pour consolider et approfondir les engagements internationaux sur l'efficacité de l'aide. S'appuyant sur les engagements pris à Paris, le Programme d'action d'Accra (PAA)¹² met l'accent sur un certain nombre d'aspects sur lesquels les efforts devraient être intensifiés (OCDE 2009b) :

- i) Systèmes nationaux : les systèmes nationaux des pays partenaires seront utilisés en priorité pour acheminer l'aide, plutôt que les systèmes des donateurs.
- ii) Conditionnalité : les donateurs détermineront les conditions dont l'aide est assortie en concertation avec les pays partenaires et sur la base des plans de développement élaborés par ces pays.
- iii) Délitement de l'aide : les donateurs assoupliront les restrictions qui empêchent les pays en développement d'acheter les biens et les services dont ils ont besoin auprès des sources où ils peuvent obtenir la meilleure qualité au plus bas prix.
- iv) Fragmentation de l'aide : consensus pour réduire la fragmentation de l'aide grâce à une meilleure répartition des tâches au niveau des pays et entre pays.

À côté de ces aspects, le PAA renforce l'importance de la prévisibilité, déjà considérée à Paris comme un aspect essentiel pour améliorer l'efficacité de l'aide. Le PAA appelle les donateurs à fournir aux pays bénéficiaires, trois à cinq ans à l'avance, des informations sur l'aide qu'ils prévoient de leur accorder (paragraphe 26). Cet accord pour rendre l'aide plus prévisible devrait permettre aux pays partenaires de mieux budgétiser, planifier et mettre en œuvre leurs stratégies de développement.

¹² Consultable à l'adresse : <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-French.pdf> (Consultée en septembre 2012).

Comme le souligne l'OCDE (2009b) les nouveaux engagements sur l'efficacité de l'aide déclinés à Accra vont tous dans le sens d'assurer aux pays bénéficiaires de l'aide une plus grande maîtrise de l'aide au développement. Cela constitue une avancée qui est loin d'être négligeable pour le rééquilibrage de la relation entre pays partenaires et donateurs, pour lequel, les principes de la déclaration de Paris ont posé les bases.

V.2.2.3. Le Partenariat de Busan

L'accord issu de ce forum, le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement¹³, résulte d'une collaboration entre pays en développement et donateurs d'aide, y compris les économies émergentes, d'autres participants dans la coopération Sud-Sud et la société civile. L'Accord de partenariat de Busan reconnaît que « *l'aide n'est qu'une partie de la solution au problème du développement* » (paragraphe 28). Contrairement aux HLF précédents, axés sur l'aide au développement, Busan fait référence à une coopération pour le développement au sens large et énonce un ensemble de lignes directrices pour un large éventail de modalités d'aide qui vont au-delà de l'APD. À Busan, le partenariat pour le développement « *est ouvert à tous* » (paragraphe 11) sur la base de « *principes partagés et engagements différenciés* » (paragraphe 14).

Les principes sur l'efficacité de l'aide accentués dans le cadre du Partenariat de Busan sont les suivants (paragraphe 11) :

- i) L'appropriation des priorités de développement par les pays en développement.
- ii) L'orientation vers les résultats.
- iii) Des partenariats pour le développement ouverts à tous.
- iv) La transparence et la redevabilité réciproque.

Trois de ces principes sont basés sur ceux qui avaient déjà énoncés dans la Déclaration de Paris : appropriation, orientation vers les résultats et redevabilité réciproque (ou responsabilité mutuelle). À ces trois principes se rajoute celui qui constitue le cœur de l'accord de Busan : le partenariat pour le développement ouvert à tous. Les principes d'alignement et de

¹³ Consultable à l'adresse : http://www.aideeffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_FINAL_FR.pdf (Consultée en septembre 2012).

harmonisation, adoptés à Paris et réaffirmés à Accra, ne sont pas mentionnés à Busan, ce qui suggère qu'ils s'appliqueraient uniquement aux pratiques qui concernent l'APD et non aux autres types d'aide. En revanche, le Partenariat de Busan réaffirme clairement les engagements sur la prévisibilité de l'aide, pris dans le cadre des forums précédents. Désormais, tant les pourvoyeurs d'aide traditionnels, que les autres acteurs de la coopération pour le développement doivent s'efforcer pour « *rendre la coopération au développement intrinsèquement plus prévisible* » (paragraphe 24). Cela souligne, une nouvelle fois, que dans la mise en avant de la qualité de l'aide, la dimension qui concerne sa prévisibilité s'avère cruciale.

Outre la prévisibilité, il est exclu du périmètre de cette thèse d'examiner davantage les différentes dimensions qui concernent l'efficacité de l'aide¹⁴. Nous nous focalisons sur la prévisibilité, car c'est cette dimension de l'aide qui nous semble la plus étroitement liée à la réalisation des objectifs chiffrés. En effet, « *le premier objectif de la prévisibilité est de permettre l'exécution des engagements pris à l'échelle mondiale* » (OCDE 2008b : iv ; OCDE 2009b : 72), c'est-à-dire des objectifs d'aide chiffrés.

Ainsi, les deux sections suivantes sont dédiées à l'examen de la prévisibilité de l'aide. D'abord, en nous appuyant sur la littérature académique (section 3). Ensuite, d'un point de vue institutionnel, en analysant les rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide (section 4). Enfin, au regard des sections précédentes, nous exposerons un certain nombre de difficultés qui concourent à expliquer le non-accomplissement des objectifs d'aide chiffrés.

¹⁴ Nous traiterons ultérieurement, dans le point IV.4.1, la responsabilité mutuelle, la transparence et la fragmentation de l'aide, mais uniquement afin de mettre en exergue leurs liens avec la prévisibilité.

V.3. L'importance de la prévisibilité de l'aide

L'aide est qualifiée de prévisible « *lorsque les pays partenaires peuvent tabler avec certitude sur les montants qui vont leur être versés, et sur le calendrier de ces versements* » (OCDE 2011c : 81). Cette définition englobe deux conditions. D'abord, elle suppose que l'information concernant les prévisions d'aide future (incluant le montant, le calendrier et l'origine de cette aide) est disponible. Ensuite, elle nécessite que cette information soit réaliste, autrement dit, que les pays donateurs versent l'aide en accord avec les prévisions qu'ils ont partagé avec le pays bénéficiaire (OCDE 2012e : 11).

Comme nous venons de le décrire, ce sont les Forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui introduisent officiellement la notion de prévisibilité, en lui accordant une place primordiale parmi les mesures à même de rendre l'aide plus efficace. Néanmoins, la littérature académique avait déjà identifié l'importance de cette notion. Le manque de prévisibilité de l'aide constitue l'un des premiers risques identifiés par la communauté académique¹⁵ suite aux engagements pris à Gleneagles, annonçant une augmentation rapide de l'aide globale et, surtout, un doublement de l'aide à destination de l'Afrique.

Concrètement, la communauté académique met en exergue que des augmentations importantes et rapides de l'aide sont susceptibles d'accroître le risque d'une aide imprévisible, ce qui nuit à la capacité de planification des pays bénéficiaires (Amprou et Chauvet 2007). Dans ces conditions, s'impose la nécessité d'une augmentation graduelle de l'aide planifiée à long terme, autrement dit, une aide prévisible.

Toutefois, si la prévisibilité de l'aide est cruciale dans un contexte marqué par des engagements sur des volumes d'aide accrus, elle ne l'est pas moins en période de récession économique. Comme le montrent les prévisions récentes (OCDE 2012d), la crise actuelle impose une réduction du budget de l'APD à un nombre grandissant de membres du CAD. La vitesse avec

¹⁵ Des nombreux travaux mettent en garde contre toute une série des risques éventuels liés aux augmentations importantes et rapides de l'APD. Parmi les risques identifiés, à côté du manque de prévisibilité de l'aide, se trouvent la capacité d'absorption limitée des pays récipiendaires et la dépendance de l'aide. Voir Amprou et Chauvet (2007) pour une présentation détaillée de ces travaux.

laquelle la baisse des contributions, voire l'arrêt des activités, est communiquée aux pays partenaires peut avoir une incidence majeure, car ceux-ci doivent avoir le temps de réagir et d'adapter en conséquence leurs propres budgets et programmes de travail (OCDE 2008b). Ainsi, la prévisibilité de l'aide est une notion fondamentale à prendre en compte dans les deux cas : quand des augmentations importantes du volume de l'APD sont escomptées, ou en période de restriction budgétaire.

Une autre raison qui renforce l'importance de cette dimension de l'aide repose sur le fait qu'elle entraîne des coûts qui sont loin d'être négligeables. Des études récentes ont tenté de quantifier les coûts associés à l'absence de prévisibilité de l'aide. Kharas (2008) indique que l'aide perd entre 15 % à 20 % de sa valeur lorsqu'elle est imprévisible et volatile¹⁶. D'un point de vue des pays récipiendaires, cette perte équivaut à 1,9 % de leur PIB, selon ce même auteur. D'autres études, restreintes au champ européen, estiment que les pertes dues au manque de prévisibilité des pays donateurs de l'UE s'élèvent entre 2,3 et 4,6 milliards d'euros annuels (Carlsson *et al.* 2009)

En somme, il est certainement important pour les pays en développement de connaître par avance le montant d'aide sur lequel ils peuvent compter. Cela est d'autant plus important pour les pays les plus pauvres, qui doivent faire face à des sévères contraintes de financement, y compris la difficulté de se tourner vers les marchés de capital international pour financer leurs programmes de développement. Quand le montant d'aide reçu ne correspond pas à celui qui est attendu – et sur la base duquel les dépenses publiques ont été planifiées –, les pays récipiendaires doivent ajuster leurs plans de dépenses, ce qui impacte négativement le bon déroulement des programmes de développement (Celasun et Walliser 2008).

Cela constitue autant de raisons pour lesquelles la prévisibilité de l'aide s'avère une dimension cruciale de sa qualité. Dans cette section, nous développerons les résultats de littérature sur la prévisibilité de l'aide. Par ce biais, nous montrerons les tenants et les aboutissants de cette dimension de l'aide, qui entraîne des lourdes conséquences pour les pays en développement. Dans un premier temps, nous ferons la distinction entre la volatilité et la prévisibilité, deux dimensions de l'aide étroitement liées et pourtant différentes. Nous restituerons ensuite les résultats des travaux qui s'attachent à examiner ces deux dimensions de l'aide. Enfin, nous

¹⁶ Nous clarifierons la distinction entre prévisibilité et volatilité de l'aide dans le point suivant.

aborderons les causes identifiées par la littérature pour expliquer le manque de prévisibilité de l'aide.

V.3.1. La différence entre la volatilité et la prévisibilité de l'aide

Les discussions autour de la volatilité et de la prévisibilité de l'aide sont relativement récentes. La littérature ne s'est penchée sur ces questions de façon concrète qu'à partir des années 2000, période durant laquelle l'agenda sur l'efficacité de l'aide est en plein essor.

À cette époque, certains travaux commencent à associer l'efficacité de l'aide à des aspects qui vont au-delà des résultats traditionnellement envisagés, comme le sont la croissance économique et la réduction de la pauvreté monétaire. Ils entament des analyses de plus en plus fines sur les facteurs qui peuvent concourir à améliorer les résultats de l'aide. Parmi ces facteurs, la volatilité et la prévisibilité de l'aide ont été identifiées comme étant deux dimensions cruciales de son efficacité. Par exemple, Lensik et Morrisey (2000) trouvent que la volatilité de l'aide a un impact négatif sur la croissance. Celasun et Walliser (2008) estiment que le manque de prévisibilité de l'aide rend sa gestion difficile et affecte négativement la manière dont elle est dépensée, réduisant son impact. Pour ces derniers, parmi les différents aspects liés à l'agenda sur l'efficacité de l'aide, sa prévisibilité est l'aspect qui s'avère certainement le plus important (Celasun et Walliser 2008)¹⁷.

Il convient, à ce stade, de noter que, bien qu'étroitement liés, le concept de prévisibilité de l'aide est différent de celui de sa volatilité. L'aide est volatile « *quand elle est l'objet de larges fluctuations, par rapport au volume impliqué* » (Mokoro 2011 : 18)¹⁸. Par conséquent, les fluctuations de l'aide déterminent son niveau de volatilité et non sa prévisibilité. Ainsi, l'aide peut fluctuer mais rester prévisible, si ces fluctuations sont connues par anticipation.

¹⁷ Celasun travaille pour le FMI et Walliser pour la Banque mondiale. Les travaux académiques sur la prévisibilité de l'aide découlent, dans une large mesure, de ces deux institutions. Comme nous le verrons dans la section suivante, d'un point de vue institutionnel, c'est le Secrétariat du CAD qui se penche longuement sur la question de la prévisibilité de l'aide, dans la mesure où celle-ci constitue une dimension clé de l'agenda sur l'efficacité de l'aide dont il est chargé de faire le suivi.

¹⁸ Traduction libre de la définition en l'anglais (Mokoro 2011 : 18).

Il existe un deuxième élément de différenciation entre prévisibilité et volatilité. Pour examiner la prévisibilité de l'aide, il faut nécessairement se référer à un point de repère, c'est-à-dire, la comparer à un niveau d'aide escompté. Ce point de repère est, le plus souvent, dérivé des engagements individuels des pays donateurs, tels que définis dans les statistiques de l'aide du CAD de l'OCDE : « *obligation ferme, exprimée par écrit et appuyée sur les fonds nécessaires, prise par un donneur public de fournir une aide déterminée à un pays bénéficiaire (ou à une organisation multilatérale)* »¹⁹. De son côté, la volatilité n'a pas forcément à être comparée avec les engagements. L'aide est volatile lorsqu'elle fluctue de manière considérable, indépendamment du niveau d'aide attendu par les pays bénéficiaires. Pour donner un ordre de mesure, il est courant que la littérature sur la volatilité de l'aide compare celle-ci à la volatilité du revenu domestique du pays récipiendaire. Dans ce cas, la question qui se pose est de savoir si l'aide est plus ou moins volatile (fluctuante) que d'autres sources de revenu. Alors que, pour examiner la prévisibilité de l'aide, la question clé est de savoir quel est l'écart entre les versements et les engagements des pays donateurs (ou une autre mesure du niveau d'aide attendu par les pays récipiendaires).

Si la prévisibilité et la volatilité sont des notions distinctes, la littérature à ce sujet ne fait pas toujours une distinction très nette entre les deux. La plupart des travaux académiques se focalise sur la volatilité de l'aide et ses effets sur les pays en développement. Seulement une partie d'entre eux traitent explicitement de la prévisibilité. Il arrive parfois que certains travaux assimilent les deux notions, utilisant indistinctement l'une et l'autre, ou fassent allusion à l'incertitude de l'aide (Bulir et Hamann 2003), ce que, *à priori*, renvoie à une notion plus vaste.

Il est vrai que la différence entre volatilité et prévisibilité peut paraître mineure puisque, dans tous les cas, les deux dimensions sont étroitement liées. Dans les points qui suivent, nous tenterons, dans la mesure du possible, de faire la distinction entre les résultats qui relèvent de chacune des deux dimensions. Néanmoins, nous serons parfois obligés d'en faire l'amalgame pour rester fidèles aux travaux en question.

¹⁹ Statistiques de l'aide : glossaire des principaux termes et concepts. Consultable à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/cad/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm#Commitment> (consulté en octobre 2012).

V.3.2. Les résultats des travaux sur la volatilité de l'aide

Le plus souvent, la littérature traite les conséquences de la volatilité de l'aide en se focalisant sur la gestion macroéconomique des pays récipiendaires. Logiquement, plus un pays est dépendant de l'aide²⁰, plus il sera affecté par la volatilité de celle-ci, car les fluctuations auront une incidence plus forte sur sa gestion macroéconomique et sa capacité de financement. Par ailleurs, les pays dépendants de l'aide, puisqu'ils sont généralement les plus pauvres et vulnérables, sont plus enclins à souffrir des chocs externes (climatiques, naturels et commerciaux)²¹. Toutefois, ils ont des difficultés à en faire face car, entre autres, ils présentent des problèmes de liquidité et n'ont qu'un accès très limité au financement (Bulir et Hamann 2003). Ces difficultés sont évidemment aggravées lorsque l'aide qu'ils reçoivent présente un fort degré de volatilité.

Dans un contexte de vulnérabilité aux chocs, l'aide pourrait être une source stabilisatrice si, comme le suggèrent certains travaux²², elle permettait d'amortir l'effet des chocs externes sur la croissance. Néanmoins, lorsqu'elle présente une forte volatilité, en réalité, elle produit l'effet inverse : au lieu d'être une source stabilisatrice elle est source d'instabilité. La volatilité de l'aide est donc « *souvent invoquée comme source majeure d'instabilité dans les pays en développement* » (Amprou et Chauvet 2007 : 108).

Il existe bon nombre d'études empiriques (par exemple, Pallage et Robe 2001 ; Bulir et Hamann 2003 et 2008 ; Kharas 2008) lesquelles, sur la base des observations recueillies dans un échantillon de pays bénéficiaires, constatent, tout d'abord, que l'aide est plus volatile que d'autres variables macroéconomiques, comme le PIB, le revenu fiscal ou les exportations.

De surcroît, cette variabilité serait supérieure dans les pays qui sont les plus dépendants de l'aide et dans ceux où les propres revenus domestiques sont les plus volatiles (Bulir et Hamann 2003 et 2008). Par conséquent, non seulement l'aide est instable, mais aussi elle est plus instable dans les pays qui en ont le plus besoin et a tendance à décliner quand les sources de revenus domestiques faiblissent (Bulir et Hamann 2003 et 2008).

²⁰ Le degré de dépendance de l'aide est mesuré par le ratio APD/PIB ou APD/RNB.

²¹ Typologie de chocs externes selon Amprou et Chauvet (2007 : 76).

²² Voir Amprou et Chauvet (2007) pour une présentation de ces travaux, ainsi que pour une discussion plus approfondie sur les travaux qui concernent la volatilité de l'aide.

Selon les résultats de ces travaux, « *les pays qui souffrent de revenus domestiques instables souffrent aussi d'un accès instable à l'aide, aide qui tend alors à accentuer plutôt qu'à compenser la variabilité des autres sources de revenus* » (Amprou et Chauvet 2007 : 109). Par ailleurs, les versements d'aide seraient pro-cycliques, c'est-à-dire qu'ils augmentent « *quand l'environnement extérieur est favorable et diminuent quand des conditions difficiles créent un plus grand besoin en financements extérieurs, aggravant alors l'effet néfaste des chocs externes* » (Amprou et Chauvet 2007 : 110).

Si les pays récipiendaires étaient en mesure de connaître *ex-ante* les fluctuations futures de l'aide, ils pourraient agir pour minimiser les effets négatifs de sa volatilité (Bulir et Hamman 2008 ; Eifert et Gelb 2008). Ils pourraient, par exemple, reporter certains investissements secondaires ou épargner les surplus d'aide au lieu de le destiner à une simple consommation à court terme. Il s'agit, en définitive, d'être en mesure de planifier une utilisation de l'aide efficace, en accord avec des priorités bien réfléchies. C'est ainsi que la prévisibilité de l'aide rentre en jeu pour revêtir une importance vitale.

V.3.3. Les résultats des travaux sur la prévisibilité de l'aide

Plusieurs travaux récents examinent la prévisibilité de l'aide afin d'élucider ses conséquences dans les pays récipiendaires. L'exercice consiste à comparer, dans un échantillon de pays bénéficiaires, l'aide reçue par rapport à l'aide attendue, cette dernière étant le plus souvent mesurée en fonction des engagements des pays donateurs. La justification est claire : les engagements des pays donateurs sont bien souvent utilisés par les pays récipiendaires dans leur planification budgétaire (Bulir et Hamann 2003). Il importe donc de vérifier dans quelle mesure l'information qui se dégage de ces engagements est fiable.

Rappelons ici que les engagements généralement pris en compte pour examiner la prévisibilité de l'aide sont les engagements individuels des pays donateurs, tels qu'ils figurent dans la base de données sur les statistiques de l'aide du CAD. Ces engagements constituent « *des obligations fermes, stipulée dans un contrat ou un accord similaire et étayées par la mise à disposition de fonds publics* »²³. Autrement dit, il s'agit des engagements pris individuellement par les pays donateurs et souscrits avec chaque pays bénéficiaire, sur la base des activités et projets en cours et prévus

²³ <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr&DataSetCode=TABLE1> (consulté en octobre 2012).

pour les années à venir. Il ne s'agit donc pas d'engagements globaux (pour l'ensemble des pays en développement) annoncés par les pays donateurs individuellement.

La notion de la prévisibilité de l'aide est intrinsèquement liée à l'aide que chaque pays bénéficiaire est susceptible de recevoir. Les engagements qui se réfèrent à l'ensemble des pays en développement ne sont donc pas utiles pour mesurer le niveau d'aide qu'un pays particulier peut escompter. Il ne s'agit, encore moins, d'engagements collectifs – ou objectifs d'aide chiffrés – annoncés lors de grands sommets internationaux. Ces derniers ne contiennent aucune information exploitable sur l'aide qu'un pays bénéficiaire, pris individuellement, serait susceptible de recevoir.

Cela étant dit, les études sur la prévisibilité de l'aide ne se basent pas sur une mesure uniforme des engagements. Si ceux-ci sont généralement mesurés à partir des données qui figurent dans la base de données sur les statistiques de l'aide (comme par l'exemple, dans le travail de Bulir et Hamman 2003), d'autres travaux tiennent uniquement compte des engagements souscrits sous forme de prêts à long terme (par exemple, Bulir et Hamman 2008).

Aussi, Celasun et Walliser (2007) estiment que les engagements des pays donateurs, tels qu'ils figurent dans les statistiques de l'aide, ne correspondent pas nécessairement aux montants d'aide attendus par les pays bénéficiaires. Les données sur les engagements qui figurent dans les statistiques de l'aide découlent des informations signalées au CAD par les propres pays donateurs. Elles ne sont donc pas nécessairement identiques aux informations dont disposent les pays récipiendaires, qui sont souvent basées sur des accords de financement conclus sur le terrain. Ainsi, Celasun et Walliser (2007) complètent leur étude empirique par une source alternative de données, dérivée des programmes du FMI, pour un groupe choisi de pays récipiendaires. Selon ces auteurs, les données dérivées des programmes du FMI seraient plus fiables pour rendre compte des niveaux d'aide escomptés sur le terrain, car elles résultent d'une programmation conjointe entre le FMI et le pays récipiendaire et tiennent compte des réductions dans les montants d'aide promis qui sont connues par les pays récipiendaires. L'inconvénient, toutefois, est que les données qui découlent des programmes du FMI ne reflètent que les engagements d'une seule agence d'aide et, par conséquent, ne sont pas extrapolables à l'ensemble des pays donateurs.

Une deuxième source de débat est constituée par la nature des versements d'aide auxquels il faut comparer les prévisions des pays récipiendaires. Comme dans le cas des engagements, les données sur les versements enregistrées dans les statistiques de l'aide du CAD sont dérivées des informations procurées par les pays donateurs. Par conséquent, elles correspondent à la définition statistique de l'APD. Or, on sait bien qu'une bonne partie des dépenses comprises dans l'APD ne quittent jamais les frontières des pays donateurs²⁴. Il est donc habituel que les versements d'APD ne correspondent pas à l'aide effectivement reçue par les pays bénéficiaires.

Ainsi, la définition d'aide qui est prise en compte pour examiner sa prévisibilité varie d'une étude à l'autre. Par exemple, les données sur les versements d'aide du FMI utilisées par Celasun et Walliser (2007) ne capturent pas entièrement l'aide qui n'est pas enregistrée dans les systèmes des gouvernements récipiendaires, comme l'assistance technique ou le support direct aux ONG. Pour sa part, Bulir et Hamann (2008) choisissent de se focaliser sur une définition restrictive de l'aide qui exclu l'aide alimentaire, l'aide d'urgence et l'annulation de la dette. Ils signalent, au passage, que ces modalités d'aide sont typiquement sous le contrôle des pays donateurs, ou bien dépendent de facteurs exogènes (catastrophes naturelles, guerre, famines, etc.) qui échappent à tout niveau contrôle raisonnable. Cela rend, *in fine*, ces modalités d'aide difficilement prévisibles pour les pays récipiendaires. Sa prise en compte ne présenterait donc que peu d'intérêt lorsqu'il s'agit d'examiner la prévisibilité de l'aide. La littérature commence ainsi à reconnaître qu'il existe certaines catégories de l'aide, lesquelles, par nature, sont plus volatiles et/ou imprévisibles que d'autres. Cette reconnaissance est essentielle dans les discussions sur la prévisibilité de l'aide. Nous développerons entièrement cet aspect dans la section suivante, où nous traiterons de l'aide programmable par pays (APP).

Étant donné cette diversité de choix méthodologiques, auxquels s'additionnent les différents échantillons de pays bénéficiaires et la période considérée, les résultats sur l'étendu de l'imprévisibilité de l'aide varient considérablement d'une étude à l'autre²⁵. Quoi qu'il en soit, les travaux à ce sujet s'accordent pour souligner le bas niveau de prévisibilité de l'aide : les versements d'aide reçus par les pays bénéficiaires sont difficiles à prévoir sur la base des engagements des pays donateurs.

²⁴ Cette question a été longuement explorée dans le point I.4.3. (L'aide « réelle » *versus* l'aide « fantôme ») du chapitre I.

²⁵ Pour un résumé des principaux résultats voir l'annexe B de Mokoro (2011).

Bulir et Hamann (2003) trouvent que l'aide a tendance à être moins prévisible dans les pays les plus pauvres et dépendants. L'étude de ces mêmes auteurs pour la période 1975-2003, (Bulir et Hamann 2008) repère que les versements se situent, en moyenne, plus de 40 % au-dessous des promesses et que cette tendance est plus marquée dans les pays les plus pauvres. Alors que « *les pays les plus aisés dans l'échelle de revenu ont reçu, en moyenne, presque la totalité de l'aide promise, les pays dans la partie inférieure de l'échelle ont reçu uniquement aux alentours de la moitié des engagements* » (Bulir et Hamann 2008 : 2058). Comme dans le cas de la volatilité, ils identifient une corrélation négative entre la prévisibilité de l'aide et le niveau de développement des pays bénéficiaires (mesuré par le PIB *per capita*). Néanmoins, rappelons ici que cette étude n'examine que l'aide engagée et déboursée sous forme de prêt à long terme.

Les résultats découlant de l'étude de Celasun et Wallier (2007) vont à l'encontre de la croyance commune, selon laquelle les donateurs versent moins d'aide que celle à laquelle ils s'engagent. Ils trouvent que, si l'on compare les engagements et les versements qui figurent dans les statistiques du CAD pendant la période 1990-2005, les pays de l'Afrique subsaharienne reçoivent un excès d'aide annuel équivalant à 1 % de leur PIB. En revanche, les versements à destination des pays du Moyen Orient, de l'Amérique latine et des économies en transition sont inférieurs aux engagements initialement prévus. Ces auteurs soulignent que « *malgré le fait que pour beaucoup de pays, en moyenne, les versements dépassent les engagements, l'aide demeure hautement imprévisible* » (Celasun et Wallier 2007 : 11).

Il importe effectivement de noter que le manque de prévisibilité de l'aide se présente lorsque l'aide reçue est inférieure à l'aide promise, mais aussi quand elle dépasse le niveau d'aide escompté. L'imprévisibilité de l'aide présente des effets négatifs dans les deux cas.

Comme le précisent Celasun et Walliser (2008), un manque d'aide inattendu peut forcer les gouvernements à couper des investissements nécessaires à plus long terme, par exemple, en capital productif ou humain. Alors qu'un excès d'aide peut facilement amener à augmenter la consommation de manière disproportionnée et inciter au gaspillage. Ainsi, le manque de prévisibilité de l'aide amène à des ajustements dans les plans d'investissement et de consommation des gouvernements, ce qui impacte la réalisation des objectifs initialement attribués à l'aide et, *in fine*, ses résultats. Par conséquent, l'incapacité des pays récipiendaires à prédire les flux d'aide se répercute sur le niveau de dépenses publiques et leur composition,

mais aussi sur leur efficacité (Celasun et Walliser 2008). Pour déployer de manière efficace des ressources limitées, les gouvernements doivent se baser sur la connaissance, préalable et fiable, du niveau de ressources dont ils disposent (OCDE 2006c).

V.3.4. Les causes du manque de prévisibilité

Afin améliorer la prévisibilité de l'aide, il est essentiel d'identifier et de comprendre quelles sont les causes qui se trouvent à son origine. Parmi les causes les plus souvent citées par la littérature, certaines sont imputables aux pays donateurs, alors que d'autres relèvent du comportement des pays bénéficiaires.

En ce qui concerne les pays bénéficiaires, il arrive qu'ils mettent en place des actions de manière erratique, ou qu'ils ne s'accommodent pas aux conditionnalités des bailleurs de fonds. Cela entraîne des coupures dans les budgets de l'aide promis ou des délais dans les versements (Bulir et Hamann 2008). Ces mêmes auteurs identifient, parmi les causes de la volatilité imputables aux pays donateurs, la manière donc ceux-ci approuvent et gèrent les budgets de l'aide. Les engagements sont adoptés par les agences de développement, alors que le budget de l'aide est approuvé par les parlements et les fonds déboursés par les ministères des finances. L'ampleur de la déconnexion entre ceux-ci varie d'un pays donneur à l'autre, mais le dysfonctionnement provoqué par la superposition de différentes strates dans la prise décision semble être généralisé. Selon eux, la volatilité de l'aide « *reflète des problèmes profondément enracinés sur la manière dont les budgets des donateurs sont approuvés et administrés* » (Bulir et Hamann 2008 : 2049).

Celasun et Walliser (2007 et 2008) effectuent une analyse plus fine des raisons susceptibles d'expliquer le manque de prévisibilité de l'aide. Cette analyse sert à nuancer les conclusions des travaux précédents lesquels, parfois de manière trop hâtive, s'accordaient pour attribuer une grande responsabilité aux pays donateurs, du fait des délais administratifs et bureaucratiques injustifiés.

Celasun et Walliser (2008) mettent en évidence le fait que les donateurs peuvent aussi avoir des raisons valables qui les empêcheraient de délivrer une aide complètement prévisible. Ces

raisons peuvent même être justifiées par le souci de délivrer une aide plus efficace. Ces auteurs soulignent que, pour bien comprendre la manière dont le manque de prévisibilité impacte les résultats de l'aide, il est important de faire la différence entre les comportements qui sont justifiés à l'égard de l'efficacité de l'aide et ceux qui ne le sont pas. Nous reproduisons ci-dessous un tableau qui répertorie les raisons susceptibles d'amener les donateurs à effectuer des ajustements dans les flux de l'aide initialement prévus.

Tableau 12 : Comportement des pays donateurs à l'égard de la prévisibilité de l'aide

Raisons qui expliquent la différence entre les versements d'aide et l'aide attendue/annoncée	Le comportement des pays donateurs est-il en train de nuire à l'efficacité de l'aide ?	
	Aide budgétaire	Aide projet
Raisons techniques, liées aux projets		
Lenteur dans la mise en œuvre des projets	N/A	Non
Difficultés à satisfaire les procédures de versement de fonds spécifiques à chaque donneur	N/A	Peut-être
Circonstances et conditions dans les pays bénéficiaires	Aide budgétaire	Aide projet
Changements majeurs dans les politiques ou les circonstances, y compris les urgences	Non	Non
Conditions spécifiques non satisfaites	Peut-être	Peut-être
Raisons liées aux donateurs	Aide budgétaire	Aide projet
Délais administratifs et lenteur dans les réponses des donateurs	Oui	Oui
Réallocation de l'aide ou rajouts aux enveloppes d'aide dus à des raisons politiques ou des raisons liées aux donateurs	Oui	Oui

Source : Reproduction à l'identique (traduction libre de l'anglais) de Celasun et Walliser (2008 : 35)

Il importe de préciser que ce tableau fait la distinction entre l'aide budgétaire, type d'aide qui va directement dans le budget du pays bénéficiaire, et l'aide projet, qui répond à des objectifs bien spécifiques associés au projet en question. Celasun et Walliser (2005 et 2008) jugent approprié de faire cette distinction, car ils estiment que l'aide budgétaire est plus encline à impacter le budget et la stabilité macroéconomique des pays bénéficiaires. L'aide budgétaire est en effet destinée à financer le budget de l'État et n'est pas affectée à des dépenses pré-identifiées. Ainsi, elle peut être utilisée de manière plus discrétionnaire que l'aide projet, ce qui implique que les ajustements dans les plans de dépenses induits par un manque ou un surplus d'aide peuvent avoir des effets plus déstabilisateurs.

Indépendamment de cette distinction, le tableau ci-dessus montre qu'il existe bien des cas dans lesquels les écarts entre les engagements et les versements effectués par les donateurs sont entièrement justifiés et vont même dans le sens d'une aide efficace.

Premièrement, des délais imprévus encourus par les pays récipiendaires dans la mise en place de projets, justifieraient pleinement de retarder et/ou limiter les versements sans que cela nuise à l'efficacité de l'aide (Celasun et Walliser 2008).

Deuxièmement, pour ce qui est des difficultés à satisfaire les procédures spécifiques à chaque donneur, le bilan est plus mitigé. Il existe des cas dans lesquels ces procédures visent à préserver l'aide d'être utilisée de manière inefficace, voire frauduleuse. Celasun et Walliser (2008) citent l'exemple des règles de passations de marchés, exigées dans le cadre de certains projets, comme un exemple de procédure nécessaire à assurer que l'aide soit bien dépensée. Nonobstant, la littérature reconnaît également que la gestion des projets de l'aide est devenue de plus en plus difficile du fait d'une forte prolifération des donateurs (nouvelles organisations, agences et initiatives) chacun exigeant au pays récipiendaire de s'accommoder à ses propres procédures de mise en œuvre de projets et surtout de réédition de comptes (OCDE 2009b). Des points de vue plus drastiques notent que la gestion de l'aide dans son ensemble « *constitue une immense dépense en temps et en énergie de la part des officiels locaux* » (Berg 2002 : 32) et qu'elle « *ne tient pas forcément compte des capacités administratives locales* » (Berg 2002 :35).

En troisième lieu, certains changements majeurs dans les politiques ou les circonstances des pays récipiendaires peuvent mettre en cause leur capacité (ou leur volonté) à utiliser l'aide de manière efficace. Dans ces cas, l'ajustement dans les versements de l'aide en fonction des nouvelles circonstances se trouverait pleinement justifié (Celasun et Walliser 2008). En ce qui concerne l'aide d'urgence, son caractère imprévisible est intrinsèquement lié à sa nature, ce qui rend difficile de prédire les versements qui en sont rattachés. La rapidité de la réponse des pays donateurs aux désastres naturels ou à des catastrophes humanitaires est l'une des conditions essentielles pour que ce type d'aide soit efficace. Comme l'affirment Celasun et Walliser (2008 : 35) « *dans certaines circonstances, l'aide doit être déboursée de manière imprévue pour être efficace* ».

En quatrième lieu, les « conditions spécifiques » mentionnées dans le tableau se réfèrent aux conditionnalités exigées par les bailleurs de fonds et que les pays récipiendaires doivent satisfaire pour avoir accès aux versements d'aide. Dans le cas de l'aide budgétaire, elles peuvent être liées à des réformes des politiques économiques ou autres (par exemple, le degré d'ouverture commerciale, amélioration de la gestion des finances publiques, etc.). Elles peuvent être également liées, dans le cas de projets, à l'avancement des résultats, selon des objectifs spécifiques accordés dans le cadre du projet en question, et mesurés par des indicateurs fixés au préalable (par exemple, le nombre de personnes ayant accès à l'eau potable). Selon Celasun et Walliser (2008), les retards dans les versements causés par la non-conformité à ces conditionnalités se justifieraient, dans certains cas, au titre de l'efficacité de l'aide. En réalité, cela renvoie à la discussion sur la conditionnalité de l'aide²⁶ sur laquelle il n'existe pas d'opinion unanime, bien que les bailleurs soient de plus en plus appelés à éviter les conditions qui ne relèvent pas « *d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif l'obtention de résultats durables* » (Déclaration de Paris, paragraphe 16). Dans le cadre de la Déclaration de Paris, les donateurs se sont effectivement engagés à « *tirer autant que possible leurs conditionnalités des stratégies nationales de développement des pays partenaires ou des examens annuels de l'avancement de la mise en œuvre de ces stratégies. L'inclusion de conditions supplémentaires doit être dûment justifiée et leur application doit se faire de manière transparente et en consultation étroite avec les autres donateurs et parties prenantes* » (paragraphe 16).

Enfin, il existe certainement des raisons uniquement imputables aux donateurs qui affectent négativement la prévisibilité de l'aide et son efficacité. Nous avons mentionné plus haut les dysfonctionnements liés au processus d'engagement-approbation-déboursement du budget de l'aide. Si ces dysfonctionnements relèvent plutôt de la sphère politique, il existe d'autres problèmes plus concrètement rattachés à sa mise en œuvre. Celasun et Walliser (2008 : 35) évoquent la « *bureaucratie de l'aide* » pour se référer aux retards administratifs causés par les procédures lourdes et encombrantes qui incombent à l'approbation et au versement des flux d'aide aux pays bénéficiaires. Les délais qui relèvent de ces procédures présentent un problème clair, non seulement pour la prévisibilité de l'aide mais aussi pour son efficacité. Ces mêmes auteurs déplorent les changements dans les plans d'allocation d'aide au cours d'une même année, lesquels, pour des raisons politiques ou de besoin, bénéficieraient de nouveaux pays en détriment de ceux à destination desquels l'aide était initialement prévue. Décidées

²⁶ Traitée dans le Chapitre IV, point IV.4.3.1. sur l'allocation sélective de l'aide.

unilatéralement par les pays donateurs, ces réallocations iraient aussi à l'encontre d'une aide efficace (Celasun et Walliser 2008).

Ainsi, la littérature sur la prévisibilité de l'aide contribue à identifier certains facteurs qui peuvent expliquer pourquoi les pays donateurs ne délivrent pas l'aide en accord avec les plans initialement prévus. Le travail du Secrétariat du CAD relatif à la prévisibilité de l'aide vient peaufiner cette analyse, à partir d'autres sources d'information qui s'avèrent complémentaires à celles utilisées par la littérature académique.

V.4. Les Rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide

Dans cette section, nous examinerons la réponse institutionnelle donnée à la question de la prévisibilité de l'aide. Par réponse institutionnelle, nous entendons les travaux effectués par le Secrétariat du CAD qui vont dans le sens d'une meilleure compréhension de cette dimension de l'aide. Ces travaux sont essentiellement constitués par les *Rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide* (OCDE 2008b ; OCDE 2009c ; OCDE 2010c ; OCDE 2011b ; OCDE 2012e).

Ces rapports naissent de la nécessité de mieux comprendre les politiques d'allocation de l'aide des pays donateurs. La Conférence de Monterrey de 2002 et surtout les annonces faites lors des sommets des Nations unies et de Gleneagles en 2005, portant sur un accroissement significatif de l'APD à moyen terme, ont intensifié l'attention sur les estimations du volume d'aide qu'il était prévisible de recevoir dans les années à venir.

Ainsi, l'estimation des volumes d'aide future à partir des engagements est devenue un exercice habituel dans les rapports annuels de coopération pour le développement, publiés par l'OCDE. Dans son Rapport de 2005 (OCDE 2006b), de 2006 (OCDE 2007b), de 2007 (OCDE 2008a), de 2009 (OCDE 2009b) et de 2010 (OCDE 2010d), le Secrétariat du CAD publiait ses estimations concernant l'évolution espérée pour le volume de l'APD à l'horizon 2010. Ces estimations montraient le volume d'APD qu'il était raisonnable d'espérer si tous les donateurs respectaient leurs engagements. Comme le déclarait le Président du CAD « *un accroissement du volume et de la qualité de l'aide peut faire une réelle différence, en particulier pour la rapidité des progrès accomplis. Il est donc du plus grand intérêt d'essayer de comprendre ce que signifient en pratique les déclarations de très vaste portée qui ont été faites en 2005 à propos du volume de l'aide et de l'efficacité avec laquelle elle est utilisée* » (OCDE 2006b : 16).

Néanmoins, ces estimations comportent de nombreuses limites. Basées sur un grand nombre d'hypothèses, elles ne permettent pas de prévoir de manière fiable un volume d'aide futur, mais uniquement de simuler ce volume avec un degré d'incertitude élevé. Comme le CAD lui-même le reconnaît « *il ne faut surtout pas perdre de vue que ces chiffres sont le résultat de simulations –*

autrement dit d'une valorisation au plus près des engagements – et ne sont en aucun cas des prévisions » (OCDE 2007b :1).

Afin de pallier ces limites, le secrétariat du CAD s'engage dans la réalisation des analyses plus fines permettant d'approfondir la compréhension de la dimension de l'aide qui touche à sa prévisibilité. Ainsi, depuis 2008, le CAD publie annuellement les rapports sur la prévisibilité de l'aide. Si l'on compare, par exemple, avec les rapports annuels sur la coopération pour le développement, ces rapports sont encore relativement méconnus. Néanmoins, ils introduisent des nouvelles approches qui supposent des avancées considérables par rapport aux modalités traditionnelles de suivi de la coopération pour le développement.

Les rapports sur la prévisibilité de l'aide ont plusieurs finalités explicites. D'une part, ils entendent contribuer au suivi des engagements pris à Paris, Accra et Busan, concernant l'amélioration de la prévisibilité de l'aide. D'autre part, ils s'insèrent dans le cadre des efforts menés afin de suivre de près les engagements adoptés en 2005 en faveur de l'accroissement de l'APD. Comme l'affirme le CAD (OCDE 2008b : iv ; OCDE 2009b : 72) « *le premier objectif de la prévisibilité est de permettre l'exécution des engagements pris à l'échelle mondiale* ».

Dans cette section, nous examinerons de près la méthodologie et les résultats issus de ces rapports. Toutefois, avant de rentrer dans le cœur des rapports, nous apporterons deux éclaircissements qui nous semblent essentiels pour bien cerner la dimension de l'aide qui nous occupe. Tout d'abord, nous décrirons les liens étroits qui existent entre la prévisibilité et d'autres dimensions de l'agenda de l'efficacité de l'aide. Nous poursuivrons par une clarification des différentes mesures de la prévisibilité de l'aide, à court et à moyen terme. Par la suite, nous nous concentrerons sur l'approche méthodologique et les résultats issus des rapports. Ainsi, nous décrirons les enquêtes sur les plans prévisionnels de dépenses, réalisées par le CAD et qui servent de base d'information aux analyses et résultats présentés dans les rapports. Nous développerons ensuite la mesure de l'aide (aide-pays programmable) et la mesure de la prévisibilité (ratio de prévisibilité) qui sont utilisées dans ces rapports. Enfin, nous passerons en revue les principaux résultats et limites qui se dégagent des rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide.

V.4.1. La prévisibilité de l'aide et ses dimensions connexes

La prévisibilité de l'aide n'est pas une notion isolée. Elle est étroitement liée, influence, et est à son tour influencée par d'autres dimensions de l'aide. En réalité, la prévisibilité de l'aide est une sorte de « fil rouge » qui traverse des multiples aspects de l'agenda sur l'efficacité de l'aide. C'est de là aussi qu'elle tire son importance.

De ce fait, les rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide traitent, bien évidemment, de la prévisibilité de l'aide, mais aussi d'autres dimensions de l'agenda sur l'efficacité de l'aide qui ont des profondes connexions avec la prévisibilité. Il s'agit de la responsabilité mutuelle, la transparence, la fragmentation et la division du travail.

Tout d'abord, la « responsabilité mutuelle » constitue l'un des cinq grands principes énoncés dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Selon ce principe, « *les donateurs et les pays en développement se tiennent mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de développement* » (OCDE 2009b : 17).

Comme nous l'avons mentionné, l'agenda sur l'efficacité de l'aide vise à modifier le rapport de forces entre donateurs et bénéficiaires pour « *confier réellement les guides de l'aide internationale aux pays en développement* » (OCDE 2009b : 17). La Déclaration de Paris met ainsi l'accent sur le rôle prépondérant que doivent jouer les pays en développement dans la détermination des modalités et d'utilisation de l'aide. Il en découle un renforcement du rôle des pays en développement dans la gestion et l'affectation de l'aide qui leur est allouée. Toutefois, la gestion et l'affectation de l'aide demandent une planification sur le moyen et long terme qui est souvent contrée par le manque de visibilité sur les apports d'aide qui peuvent être escomptés.

Lorsque le Secrétariat du CAD effectue le suivi de l'agenda sur l'efficacité de l'aide, il constate que « *dans de nombreux cas, les donateurs ne communiquent pas leurs plans d'aide suffisamment tôt pour que les pays en développement puissent les prendre en compte dans leur planification à moyen et long terme. Même lorsque les donateurs prennent des engagements longtemps à l'avance, ils ne les tiennent pas toujours* » (OCDE 2009b : 58). C'est dans ce sens que l'importance de la prévisibilité de l'aide rentre en jeu.

Autrement dit, le manque de prévisibilité de l'aide rend le principe de responsabilité mutuel difficile à transposer dans la réalité.

En ce qui concerne la deuxième dimension de l'aide étroitement liée à sa prévisibilité, la « transparence », elle fait également partie des mesures énoncées à Paris pour améliorer l'efficacité de l'aide. Néanmoins, la Déclaration de Paris considère la transparence exclusivement d'un point de vue des pays bénéficiaires. Lorsqu'elle fait référence à ce concept, elle appelle notamment à renforcer la transparence concernant l'utilisation des ressources affectées au développement (paragraphe 47). Autrement dit, dans cette déclaration, la transparence concerne la gestion de l'aide faite par les pays en développement.

Pourtant, la notion de transparence a des acceptions diverses. Celles-ci sont davantage affinées dans le Programme d'action d'Accra, lequel établit une différenciation entre la transparence qui s'applique aux pays bénéficiaires et celle qui relève des pays donateurs. Pour les pays en développement, elle se traduit par une « *transparence dans la gestion de finances publiques* » (paragraphe 24), visant, notamment, à éviter que les flux d'aide soient l'objet de détournements ou de corruption. Pour les pays donateurs, la transparence se traduit par une « *diffusion régulière des informations détaillées et actualisées sur le volume, l'affectation et, lorsqu'ils sont disponibles, les résultats des dépenses consacrées au développement* » (paragraphe 24).

Ces informations détaillées, que les donateurs se sont engagés à fournir à Accra, doivent permettre aux pays récipiendaires l'établissement de budgets plus exacts et de tableer avec certitude non seulement sur le montant, mais aussi sur les termes et les conditions associés à l'aide au développement. Le besoin d'une transparence accrue, attribué aux pays donateurs, est étroitement lié avec la prévisibilité de l'aide. En effet, plus l'aide est transparente, plus elle est en mesure d'assurer une information fiable sur les montants qui seront versés aux pays partenaires. Inversement, plus l'aide est prévisible, plus elle remplit les conditions à même d'améliorer sa transparence.

L'action pour améliorer la transparence de l'aide a été renforcée par le lancement, lors du forum tenu à Accra en 2008, de l'Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide (IATI), qui vise à améliorer les informations relatives à l'aide dans son ensemble. Sur une base volontaire, cette initiative regroupe aujourd'hui 22 signataires : douze pays donateurs, deux

banques de développement, plusieurs agences des Nations unies mais aussi, l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI), le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme et la Fondation Hewlett²⁷. Cette initiative vise à élargir la nature des informations publiées sur l'aide, au-delà de celles fournis par les statistiques du CAD, afin de répondre aux besoins multiples exprimés par les pays bénéficiaires, mais aussi par des parlementaires, des ONG et organisations de la société civile, et par le monde académique.

Enfin, les deux autres dimensions incluses dans l'agenda de l'efficacité de l'aide, et étroitement associées à sa prévisibilité, sont la fragmentation et la division du travail parmi les pays donateurs. L'aide est fragmentée lorsqu'elle est « *constituée de trop nombreux apports d'un volume réduit provenant d'une multitude de donateurs, ce qui alourdit inutilement les coûts administratifs, d'où des gaspillages, et rend difficile le ciblage de l'aide sur ceux qui en ont le plus besoin* » (OCDE 2009b : 264).

La prévisibilité de l'aide œuvre aussi de manière favorable à réduire sa fragmentation. Comme l'affirme le CAD (OCDE 2009b), plus on est capable d'évaluer la répartition de l'aide des différents donateurs dans les années à venir, plus on peut travailler sur de mesures à même de réduire sa fragmentation, que cela soit en améliorant la division du travail entre les donateurs à l'intérieur de chaque pays (fragmentation nationale) ou en améliorant l'allocation de l'aide entre les différents pays (fragmentation internationale).

V.4.2. La prévisibilité de l'aide à court et à moyen terme

Selon la définition générale de prévisibilité donnée par le CAD (OCDE 2011c : 81), l'aide est prévisible « *lorsque les pays partenaires peuvent tabler avec certitude sur les montants qui vont leur être versés, et sur le calendrier de ces versements* ». Comme le soulignent Celasun et Walliser (2007), cette définition de la prévisibilité s'avère plutôt large, car elle inclut les versements d'aide à court, moyen et long terme, et même les versements intra-annuels.

La prévisibilité de l'aide peut être envisagée à plus ou moins long terme, et cela n'est pas sans conséquence. Lorsque la littérature sur la prévisibilité de l'aide compare l'aide reçue aux

²⁷ Plus de détails sont fournis sur le site web de l'IATI, à l'adresse : <http://www.aidtransparency.net/> (Consulté en octobre 2012).

informations qui figurent dans les statistiques de l'aide sur les engagements individuels des pays donateurs, elle mesure la prévisibilité à court terme. En effet, les engagements individuels avec chaque pays bénéficiaire sont souscrits et renseignés par les pays donateurs dans les statistiques de l'aide sur une base annuelle. Aussi, la littérature mesure le plus souvent l'impact du manque de prévisibilité à court terme, car effectivement elle tient compte de cet impact dans le cadre des budgets annuels établis par les pays récipiendaires.

D'un point de vue institutionnel, des engagements de Paris, Accra et Busan découlent deux mesures de suivi de prévisibilité : la prévisibilité de l'aide à court terme (ou prévisibilité annuelle) et la prévisibilité de l'aide à moyen terme (au-delà d'un an).

L'objectif concernant la prévisibilité de l'aide fixé à Paris pour 2010 était de « *réduire de moitié la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu* ». Cet objectif porte plus précisément sur la prévisibilité pour l'exercice en cours des apports d'aide, et donc sur la prévisibilité à court terme. L'indicateur 7 de la Déclaration de Paris, « *pourcentage de versements opérés selon des calendriers convenus dans des cadres annuels ou pluriannuels* », permet de mesurer les progrès accomplis à l'égard de cet objectif. Par ailleurs, le dernier rapport de suivi de Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (OCDE 2011c) constate que cet objectif n'a pas été atteint, qui plus est, il n'a expérimenté aucun progrès au cours de la période 2005-2010.

Cet objectif a été réaffirmé et renforcé dans le Programme d'action d'Accra (2008), qui introduit, pour la première fois, une mesure de la prévisibilité à moyen terme. Son paragraphe 26 affirme : « *dans la Déclaration de Paris, nous sommes convenus qu'il était urgent d'accroître la prévisibilité des apports d'aide pour permettre aux pays en développement de planifier et de gérer leurs programmes de développement (...). De façon prioritaire, nous prendrons les mesures suivantes pour améliorer la prévisibilité de l'aide :*

- i) Les pays en développement consolideront les processus de planification budgétaire permettant de gérer les ressources internes et externes et amélioreront la mise en correspondance entre les dépenses et les résultats à moyen terme.*
- ii) Désormais, les donateurs communiqueront des informations complètes et à jour sur les engagements annuels et les versements réellement effectués afin que les pays en développement soient en mesure*

d'enregistrer avec précision tous les apports d'aide dans leurs estimations budgétaires et leurs systèmes comptables.

- iii) Désormais, les donateurs fourniront régulièrement aux pays en développement des informations actualisées sur leurs plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans, comportant au minimum les affectations de ressources indicatives que les pays en développement pourront intégrer dans leurs cadres de planification à moyen terme et leurs cadres macroéconomiques. Les donateurs s'efforceront de lever toute contrainte les empêchant de communiquer ces informations.*
- iv) Les pays en développement et les donateurs étudieront ensemble au niveau international les moyens d'améliorer encore la prévisibilité de l'aide à moyen terme, y compris en mettant au point des instruments permettant de la mesurer » (PPA paragraphe 26).*

Ainsi, si les engagements souscrits à Paris se concentraient sur la prévisibilité de l'aide à court terme, l'engagement que les donateurs ont pris à Accra en 2008 consistait à fournir des informations sur leurs plans pluriannuels de dépenses « *sur trois à cinq ans* » (paragraphe 26 : point iii), entraînant ainsi une obligation de suivi de la prévisibilité à moyen terme. Pourtant, Accra ne définit aucun indicateur particulier permettant de mesurer les progrès accomplis à l'égard de la prévisibilité à moyen terme.

Enfin, le Partenariat de Busan réaffirme les engagements sur la prévisibilité à moyen terme annoncés à Accra et les décline de la manière suivante : « *d'ici 2013, nous fournirons des informations disponibles, régulières et sur une période de trois à cinq ans concernant les dépenses futures et les plans de mise en œuvre* ». En plus de réaffirmer l'importance de la prévisibilité à moyen terme, les mesures d'accompagnements accordées dans le cadre du Partenariat de Busan définissent, enfin, un indicateur permettant de suivre les progrès à son égard. Il s'agit de l'indicateur 5.b du *Monitoring Framework* du Partenariat de Busan : « *pourcentage de versements couverts par plans prévisionnels de dépenses fournis au niveau des pays* »²⁸.

²⁸ Il est à noter que, bien que le Partenariat de Busan ait été adopté en 2011, les mesures d'accompagnement et de suivi de cet accord ont fait l'objet de profondes négociations qui furent achevées seulement en 2013. Le résultat de ces négociations est constitué par le *Monitoring Framework* du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement : une liste de 10 objectifs accompagnés de ces correspondants indicateurs, à atteindre pour l'année 2015. Le *Monitoring Framework* peut être consulté à l'adresse suivante : <http://www.effectivecooperation.org/about-monitoringframework.html> (Consulté en mai 2013).

Si le suivi de la prévisibilité de l'aide à court terme s'effectue dans le cadre des *Enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris* (OCDE 2007c, 2008d, 2011c), la prévisibilité de l'aide à moyen terme est mesurée grâce aux enquêtes sur les plans prévisionnels de dépenses d'aide, menées par le CAD auprès de ses membres. Ces enquêtes sont analysées dans les rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide.

V.4.3. Les enquêtes sur les plans prévisionnels de dépenses

Ces enquêtes interrogent les donateurs sur leurs intentions en matière de répartition de l'aide et leurs plans de dépenses par pays partenaire dans les années à venir : un à trois ans à l'avance. Le CAD collecte ainsi des informations auprès des bailleurs de fonds qu'il présente et analyse dans ses Rapports sur la prévisibilité de l'aide.

Comme nous l'avons mentionné préalablement, le besoin de mieux comprendre les plans de dépenses d'aide des pays donateurs naît précisément des engagements annoncés sur le plan international – et notamment à Gleneagles – concernant une augmentation rapide et substantielle de l'APD (OCDE 2011b). Les enquêtes sur les plans prévisionnels de dépenses sont conçues comme un moyen d'assurer que les augmentations annoncées sur le plan global se traduisent par des faits dans les budgets des agences d'aide. En effet, lorsqu'ils sont importants, les accroissements d'aide doivent être planifiés suffisamment à l'avance et effectués sur la base des augmentations régulières pour permettre une aide prévisible (OCDE 2010d).

C'est pour ces raisons que, lors de leur réunion du haut niveau tenue en avril 2006, les membres du CAD s'accordent pour conduire une enquête annuelle relative à leurs budgets pluriannuels d'aide et aux tendances prévues pour les flux d'aide future (OCDE 2011b) La première enquête du CAD relative aux plans de dépenses indicatifs fut réalisée entre fin 2007 et début 2008. Dès lors, cette enquête est renouvelée annuellement, auprès des pays donateurs qui sont membres du CAD de l'OCDE²⁹. Comme le propre CAD l'indique (OCDE 2009b), les résultats de ces enquêtes sont utiles à trois égards :

²⁹ L'enquête inclut également les plans de dépenses des principaux donateurs multilatéraux. Néanmoins, comme tout au long de cette thèse, nous nous centrerons sur les résultats qui émanent de l'aide bilatérale. Aussi, la

- i) Ils mettent en lumière les perspectives qui se dessinent concernant la réalisation des engagements pris en matière d'aide.
- ii) Ils donnent une vue d'ensemble des apports d'aide futurs, ce qui constitue un stimulant essentiel pour améliorer la prévisibilité à moyen terme de l'aide.
- iii) Ils aident à recenser les déficits d'aide au niveau des pays.

La réalisation de ces enquêtes constitue un pas en avant important. Il s'agit du seul exercice régulier, sur le plan mondial, qui récolte des informations d'une grande valeur concernant les plans de dépenses de l'aide jusqu'à trois ans à l'avance. Ainsi, ces enquêtes constituent une source d'information précieuse pour connaître le montant et la manière dont les pays donateurs entendent allouer leur aide sur le moyen terme.

En revanche, il est important de reconnaître que les données récoltées grâce à l'enquête ne représentent en aucun cas des engagements fermes, mais des indications ou des estimations, émanant des propres donateurs, sur leurs efforts d'aide futurs (OCDE 2012e). Dans ce sens, ils se différencient des informations sur les engagements individuels qui figurent dans la base de données sur les statistiques de l'aide³⁰. En effet, ces dernières constituent, théoriquement du moins, des obligations fermes, exprimées par écrit et appuyées sur les fonds nécessaires. Néanmoins, si dans un certain sens ces informations sont plus fiables, elles ne fournissent aucune indication sur les plans de dépenses d'aide au-delà d'un an. Bien qu'imparfaits, les résultats de l'enquête du CAD viennent combler cette lacune, en permettant d'examiner la prévisibilité de l'aide à moyen terme.

De manière plus critique, il existe une autre limite qui entrave davantage la pleine utilisation des résultats de l'enquête. Même si les pays donateurs transmettent au Secrétariat du CAD des informations détaillées par pays concernant leurs plans de dépenses, ces informations sont divulguées uniquement de manière agrégée. Cela empêche de connaître le détail de l'aide que chaque bailleur a l'intention d'accorder à chaque pays partenaire. Ainsi, les pays bénéficiaires peuvent se faire une idée de l'aide globale qu'ils sont susceptibles de recevoir dans les deux

dernière enquête réalisée à ce jour, qui couvre les plans prévisionnels de dépenses de 2013 à 2016, inclut, pour la première fois, des informations relatives aux plans des dépenses de certains pays donateurs non membres du CAD, comme la Turquie, la Pologne ou les Émirats Arabes Unis. Source : <http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/aidpredictability.htm> (Consulté en mai 2013).

³⁰ Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, ce sont ces informations qui sont le plus souvent utilisées par la littérature sur la prévisibilité de l'aide pour établir le niveau d'aide escomptée par les pays bénéficiaires.

années à venir. Pourtant, ils n'obtiendront pas d'information sur le niveau d'aide que vraisemblablement leur sera versée par chaque bailleur de fonds.

Cette situation s'est relativement améliorée depuis l'enquête effectuée en 2012, couvrant les dépenses prévisionnelles pour la période 2012-2015. Pour la première fois, quinze pays du CAD ont consenti à divulguer les informations détaillées qui concernent leur aide prévisionnelle par pays. Néanmoins, les neuf autres membres du CAD n'ont pas donné l'autorisation de divulguer cette information (OCDE 2012e)³¹.

Certains pays donateurs souhaitent en effet que cette information reste confidentielle (OCDE 2012c). Cela est regrettable d'un point de vue de la transparence et de la prévisibilité, deux dimensions de l'aide que les bailleurs de fonds se sont engagés à améliorer dans le cadre des forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide. D'ailleurs, sur la base d'une étude pilote réalisée avec certains pays bénéficiaires, le CAD a identifié plusieurs effets bénéfiques à la divulgation des données détaillées par pays partenaire. Il signale que l'information sur les plans de dépenses par pays bénéficiaire contribue, d'une part, à améliorer le dialogue sur le terrain entre donateurs et partenaires et, d'autre part, à une meilleure coordination et division du travail entre les propres donateurs (OCDE 2011b ; OCDE 2012e).

Malgré cela, la confidentialité n'a pas été entièrement levée, ce qui suggère que la transparence autour de l'affectation de l'aide par pays reste un sujet problématique pour certains bailleurs. D'après le CAD (OCDE 2012c), deux raisons ont été évoquées par ces donateurs pour justifier cette opacité. Certains ont fait valoir des incertitudes sur les budgets futurs d'aide, alors que d'autres ont tout simplement allégué que leurs propres échanges directs avec les pays bénéficiaires étaient suffisants à assurer la prévisibilité et la transparence de l'aide.

Finalement, cette restriction représente un biais non négligeable pour la pleine exploitation des résultats de l'enquête. Le CAD (OCDE 2011b) reconnaît qu'elle réduit considérablement les opportunités pour que les pays partenaires puissent améliorer leur planification budgétaire. En même temps, il justifie partiellement le fait que seules des estimations totales par pays bénéficiaire soient publiées. Selon lui, « *les chiffres prévisionnels concernant un donneur et un pays*

³¹ Malheureusement, le Rapport 2012 sur la prévisibilité de l'aide (OCDE 2012e) ne relève pas l'identité des donateurs qui ont, soit accepté, soit refusé de rendre cette information disponible.

partenaire donnés ne sont pas présentés dans la mesure où ils doivent faire l'objet de discussions entre les pays et leurs donateurs, sur une base collective et bilatérale » (OCDE 2009b : 64).

Une deuxième difficulté liée à transparence est liée au fait que trois pays ne fournissent pas d'informations concernant leurs plans indicatifs de dépenses. C'est le cas des États-Unis, de la Grèce et du Japon³². La Grèce a apporté des informations sur ses plans de dépenses indicatifs seulement jusqu'en 2008, sans que les rapports sur la prévisibilité présentent d'explications particulières concernant l'absence d'information des années subséquentes. Dans le cas des États-Unis et du Japon, ces pays n'ont participé à aucune enquête. Les rapports indiquent que le Secrétariat du DAC est en discussion avec eux afin qu'ils puissent fournir des données concernant, au moins, une certaine partie de leurs programmes lors des prochaines enquêtes. Néanmoins, ce commentaire est renouvelé à l'occasion de chaque nouveau rapport (OCDE 2008b ; OCDE 2009c ; OCDE 2010c ; OCDE 2011b ; OCDE 2012e), sans que des progrès visibles ne soient accomplis. Qui plus est, dans le cas des États-Unis, le CAD explicite clairement que « *les États-Unis ne fournissent, ni approuvent, de prévisions globales sur l'APD* » (OCDE 2008b : iv). Ainsi, les données sur les plans indicatifs de dépenses de ces trois pays sont entièrement dérivées des projections effectuées par le CAD, notamment sur la base de tendances historiques décelées dans les niveaux d'aide des années précédentes (OCDE 2011b).

Au-delà du cas de ces trois pays, le CAD est également amené à faire des projections pour une partie des autres pays car, malgré leur participation à l'enquête, ils ne fournissent pas toujours d'informations complètes (pour toutes les années, pour tous les pays bénéficiaires, ou pour tous leurs programmes)³³. Au final, les informations des donateurs bilatéraux qui proviennent directement de l'enquête ne couvrent qu'entre 47 % et 58 % – en fonction de l'année en question – du total des estimations d'aide présentées dans les rapports. L'information manquante est dérivée des projections effectuées par le Secrétariat du CAD. Cela s'explique notamment par le fait que des donateurs aussi importants que les États-Unis et le Japon ne participent pas à l'enquête.

³² Lors de l'enquête de 2012, dernière enquête dont les résultats sont disponibles à ce jour, la Norvège s'est joint aux pays qui n'ont fourni aucune information concernant leurs plans de dépenses futurs. Le rapport de 2012 sur la prévisibilité de l'aide (OCDE 2012e) n'apporte aucune explication particulière à ce sujet. Néanmoins, la Norvège avait entièrement participé aux enquêtes des années précédentes, en fournissant des informations complètes et détaillées. C'est pour cette raison que nous interprétons que l'absence de réponse de ce pays à l'enquête de 2012 constitue circonstance isolée.

³³ Voir les annexes des Rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide (OCDE 2008b ; OCDE 2009c ; OCDE 2010c ; OCDE 2011b ; OCDE 2012e) pour plus de détails sur la méthodologie et la couverture des enquêtes.

V.4.4. L'aide-pays programmable (APP)

Comme nous l'avons mentionné dans la section précédente, la littérature sur la prévisibilité s'interroge sur la nature des apports d'aide auxquels il faut comparer les prévisions des pays récipiendaires. Cette littérature identifie certaines modalités d'APD (celles qui répondent, par exemple, à des catastrophes naturelles, des guerres, des famines, etc.) qui sont, par nature, moins prévisibles que d'autres, sans que l'action des donateurs puisse réellement changer la donne. Aussi, d'autres catégories d'APD sont typiquement dépensées dans les pays donateurs (frais administratifs, accueil de réfugiés, etc.), sans qu'elles soient nullement reflétées dans les comptes des pays partenaires.

Effectivement, la définition de l'APD présente de limites difficiles à surmonter lorsqu'il s'agit de mesurer la prévisibilité de l'aide. D'une part, elle inclut des modalités d'aide qui sont par nature difficilement prévisibles et, par conséquent, sont difficilement programmables à l'avance par les pays donateurs. D'autre part, elle inclut des dépenses sur lesquelles les pays bénéficiaires n'ont aucune prise, car elles sont entièrement effectuées à l'intérieur des frontières des pays donateurs.

En réponse à cette problématique, le Secrétariat du CAD a mis au point, en 2007, une méthodologie pour mesurer la part de l'APD que les pays donateurs peuvent effectivement affecter ou programmer pour chaque pays en développement. Cette partie de l'APD, dénommée l'aide-pays programmable (APP), représente théoriquement la partie de l'APD que les pays bénéficiaires peuvent utiliser pour répondre à leurs priorités en matière de développement.

L'APP est définie par le CAD de la manière suivante (OCDE 2012a : 264) : *« l'APP vise à isoler la part d'aide sur laquelle les pays bénéficiaires ont, ou pourraient avoir une influence significative et que les donateurs (bilatéraux et multilatéraux) peuvent programmer pour chaque pays. Elle est calculée sur la base des données relatives aux versements bruts d'APD, dont sont exclues les dépenses :*

- i) Par nature non prévisibles (telles que l'aide humanitaire et l'allègement de la dette).*

- ii) *N'entraîne pas de flux vers les pays bénéficiaires (frais administratifs, coût imputé des étudiants, recherche sur le développement, sensibilisation au développement et aide aux réfugiés dans les pays donateurs).*
- iii) *Ne relève pas d'accords bilatéraux entre le gouvernement du principal organisme donneur et du pays bénéficiaire (aide alimentaire et aide des collectivités locales, contribution au budget central des ONG, aide transitant par des organismes secondaires et aide non ventilable par pays).*

Les remboursements de prêts ne sont pas exclus de l'APP, parce qu'ils ne sont généralement pas pris en compte dans les décisions d'affectation de l'aide ».

Cette mesure de l'APD entend également apporter une réponse au débat qui oppose l'aide « réelle » et l'aide « fantôme », soulevé depuis longue date par le monde académique et les organisations non gouvernementales, et traité dans le premier chapitre de ce travail. En décomptant de l'APD les dépenses qui ne représentent pas de transfert de fonds vers les pays bénéficiaires, l'APP constitue une meilleure estimation de l'aide « réelle », ou l'aide qui est effectivement reçue par les pays bénéficiaires.

On pourrait argumenter que l'agrégat statistique qui conforme l'APD mesure l'effort des pays donateurs, alors que l'APP mesure le volume de ressources qui est réellement géré par les pays en développement. De fait, l'aide-pays programmable est aussi appelée l'aide « *de base* »³⁴. Une étude récente (OCDE et Development Gateway 2009) conforte ce constat. Elle compare l'APP avec l'information disponible sur l'aide dans les systèmes d'information des pays bénéficiaires et trouve que l'APP est une bonne approximation des niveaux d'aide espérés sur le terrain.

En somme, l'APP répond à deux ambitions. En premier lieu, elle entend améliorer la mesure de la prévisibilité de l'aide, par une prise en compte uniquement des dépenses qui sont programmables par les pays donateurs. Il s'agit de mieux cerner l'aide qui peut effectivement être programmée et qui est donc à même d'être prévisible. En deuxième lieu, l'APP apporte une meilleure estimation du volume des ressources en aide réellement transférés aux pays en développement. En résumé, l'APP se réfère à « *la part de l'aide sur laquelle les pays bénéficiaires ont,*

³⁴ Sa dénomination en anglais « *core aid* » est plus éloquente pour illustrer le fait qu'il s'agit de la partie des ressources la plus fondamentale pour les pays en développement.

ou pourraient avoir, leur mot à dire et que les donateurs ont la responsabilité de livrer comme tel qu'ils l'ont programmé » (OCDE 2010e : 1).

L'APP diffère considérablement de l'APD et varie substantiellement d'un donneur à l'autre. Pour donner un ordre d'idée, l'APP correspond à un peu plus de la moitié de l'APD brute bilatérale (entre 53 % et 58 % de l'APD pour la période 2007-2010) et elle représente, pour la même période, entre 10 % et 91 % de l'APD de chaque pays donneur (OCDE 2009c ; OCDE 2010c ; OCDE 2011b ; OCDE 2012e).

Une dernière précision utile est que, comme son nom l'indique, le concept d'aide-pays programmable est intrinsèquement lié à la prévisibilité de l'aide par pays. L'APP se réfère à la part de l'aide pour laquelle les donateurs peuvent fournir des données pays par pays (par exemple, les coûts administratifs ou d'autres dépenses réalisées dans les pays donateurs ne peuvent pas être ventilées par pays). Ainsi, l'APP capture les catégories d'aide appropriées pour la prise de décision au niveau des pays. Elle est par conséquent bien plus pertinente que l'APD pour guider l'action des donateurs dans chaque pays récipiendaire (OCDE 2009c). Au contraire, l'APD est plus pertinente pour faire des analyses de l'aide sur un plan global.

Ainsi, les rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide collectent et analysent l'information sur les plans de dépenses des pays donateurs qui concernent l'APP, partie de l'aide qui est programmable pour chaque pays en développement. Ces rapports offrent une image détaillée des projections d'APP par région et par pays partenaire. Ils effectuent également une analyse de la prévisibilité de l'aide à moyen terme, celle-ci étant mesurée par le ratio de prévisibilité.

V.4.5. Le ratio de prévisibilité

L'enquête sur les plans prévisionnels de dépenses auprès des donateurs offre une opportunité unique pour examiner la prévisibilité de l'aide à court et moyen terme (à un, deux et trois ans), puisqu'elle recueille des informations sur les plans pluriannuels de dépenses des pays donateurs. Par exemple, la dernière enquête dont les résultats sont disponibles (enquête de

2012)³⁵ offre une indication des plans prévisionnels de dépenses des donateurs pour la période qui va de 2012 à 2015 (inclus).

La prévisibilité de l'aide est mesurée à partir de l'indicateur dénommé ratio de prévisibilité. Le ratio de prévisibilité (OCDE 2010c ; OCDE 2011b) est calculé en comparant le montant d'APP versé dans une année spécifique, par rapport à l'estimation d'APP pour cette même année. Cette dernière étant effectuée sur la base des informations fournies par les donateurs dans les enquêtes sur les plans prévisionnels de dépenses des années précédentes. En définitive, il s'agit de comparer le niveau d'APP qui avait été programmée an, deux ou trois ans auparavant dans les enquêtes, avec le niveau effectivement déboursé. Un ratio de prédictibilité de 100 % veut dire que le donateur a versé exactement le même montant d'aide qu'il avait initialement planifié.

Pour l'année 2010, le ratio de prévisibilité de l'aide des bailleurs bilatéraux³⁶ à un an était de 100 % (OCDE 2011b). Cela veut dire que, en moyenne, les versements d'APP en 2010 ont représenté exactement le même montant d'APP total que les donateurs bilatéraux avaient programmée en début 2010. Le ratio de prévisibilité à deux ans pour l'année 2010 a été de 88 % : les versements ont été 12 % inférieurs aux prévisions effectuées au début de 2009. Enfin, pour la même année, le ratio de prévisibilité à trois ans était de 90 %, c'est-à-dire, que les versements effectués en 2010 ont été 10 % inférieurs aux prévisions de 2008.

À titre de comparaison, pour l'année 2009, le ratio de prévisibilité à un an était de 93 % et de 94 % à deux ans (OCDE 2010c). Cela veut dire qu'en 2009, de manière générale, les donateurs bilatéraux ont déboursé moins d'aide qu'ils n'en avaient prévu dans les plans indicatifs de dépenses établis un an et deux ans auparavant.

Ce ratio présente une mesure agrégée (pour tous les bailleurs bilatéraux) de la prévisibilité sur un plan global (pour tous les pays en développement). Une analyse plus fine, sur le plan individuel, permet de déceler que le niveau de prévisibilité varie fortement selon le pays

³⁵ L'enquête a été renouvelée en 2013, couvrant les dépenses indicatives pour la période 2013-2016. Néanmoins, uniquement un rapport sommaire et préliminaire de cette enquête est disponible à ce jour. Voir le site du CAD sur la prévisibilité de l'aide à l'adresse : <http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/aidpredictability.htm> (Consulté en mai 2013).

³⁶ Les rapports de prévisibilité de l'aide présentent ce ratio pour l'ensemble des bailleurs, multilatéraux et bilatéraux. Nous reportons le ratio uniquement pour les bailleurs bilatéraux, dont le comportement nous intéresse tout particulièrement.

donneur (OCDE 2011b). Par exemple, alors que le Portugal a déboursé, en 2010, le double de l'aide qu'il avait prévu en début d'année, la Suède a dépassé ses prévisions uniquement de 1 % (OCDE 2011b). En outre, puisque les États-Unis, le Japon et la Grèce ne participent pas aux enquêtes, le ratio de prévisibilité de leur aide ne peut pas être calculé.

Du côté des pays récipiendaires, les variations dépendent de quels sont les donateurs présents dans chaque pays. Évidemment, une forte présence de donateurs dont l'aide est peu prévisible entraîne une variabilité de l'aide plus importante. Si certains pays ont reçu un peu près le même niveau d'aide qu'il avait été annoncé, dans d'autres, l'aide reçue représente parfois plus de la moitié, parfois moins de la moitié, de ce qu'il avait été programmé auparavant (OCDE 2011b).

Indépendamment des variations dans la prévisibilité de l'aide constatées entre les différents pays bénéficiaires et entre les différents pays donateurs, les plans indicatifs de dépenses représentent, selon le CAD, une source fiable pour estimer les niveaux futurs d'aide (OCDE 2011b). Il est vrai que – sur le plan agrégé et global – les variations entre l'APP prévue et déboursée, mesurées par le ratio de prévisibilité, ne sont pas très significatives. Aussi, cela confirme que l'APP est un indicateur de mesure pertinent pour travailler sur la prévisibilité de l'aide au niveau des pays.

Nonobstant, puisque le ratio de prévisibilité est une mesure agréée (des ratios individuels), il convient de noter que les variations à la hausse compensent les variations à la baisse, et réciproquement, de telle sorte que le résultat final n'est pas représentatif des tendances individuelles. Les variations deviennent largement plus importantes lorsque le niveau d'analyse se situe sur le plan des donateurs, ou des pays récipiendaires, pris individuellement.

V.4.6. Les principaux résultats et limites des Rapports

Les rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide exposent les tendances d'aide future comme une manière de sécuriser les augmentations prévues dans les budgets d'aide des pays donateurs. En réalité, ils constituent un outil pour rendre compte de progrès envers les objectifs globaux d'APD formellement adoptés lors de sommets internationaux. Comme le CAD l'indique,

l'enquête sur les plans prévisionnels de dépenses est utilisée comme un mécanisme pour responsabiliser les donateurs envers les objectifs sur le volume d'aide qu'ils se sont fixés (OCDE 2009c).

Ainsi, les rapports sur la prévisibilité de l'aide avaient déjà annoncé, sur la base des enquêtes réalisées en 2008 et 2009, que les objectifs chiffrés d'APD qui devaient être accomplis pour 2010 étaient hors d'atteinte. Ils avaient également prévu le montant précis du déficit qui se présenterait en 2010 pour réaliser l'objectif de Gleneagles d'apporter à l'Afrique une aide supplémentaire de 25 milliards de dollars.

Au-delà de la précision de ces prévisions, ces rapports apportent des informations de qualité pour mieux identifier les tendances futures concernant le montant et la distribution de l'aide. Nous résumons, ci-après, leurs principales conclusions.

L'une des conclusions majeures de ces rapports est que la prévisibilité de l'aide à moyen terme semble poser davantage de problèmes que la prévisibilité annuelle (OCDE 2012c). Cela veut dire que les donateurs expérimentent plus de difficultés à prévoir une allocation fiable de l'aide plus d'un an à l'avance. Si l'enquête montre que la plupart des donateurs gèrent des cadres de programmation pluriannuelle, permettant donc la prévisibilité de l'aide à moyen terme, ils ne s'engagent que sur les prévisions qui ne vont que rarement au-delà de la première année (OCDE 2012c).

De fait, malgré les engagements sur la prévisibilité de l'aide à moyen terme, adoptés lors des forums d'Accra et de Busan, celle-ci continue à être envisagée par les pays donateurs principalement sur le court terme (Mokoro 2011). Une possible explication est que la prévisibilité de l'aide à moyen/long terme n'est pas réellement compatible avec les pratiques qui entourent la prise de décision sur l'allocation de l'aide (Mokoro 2011). Parmi des exemples de ces pratiques sont cités (Mokoro 2011) :

- i) Les calendriers d'approbation et de déboursement de fonds qui ne permettent pas une allocation bien fondée sur le moyen terme.
- ii) La propre incertitude des donateurs par rapport aux fonds dont ils pourront disposer sur le moyen terme.

- iii) Le souhait de laisser les options ouvertes pour pouvoir s'adapter, entre autres, à la performance dans l'utilisation de l'aide observée dans les pays récipiendaires.

Bien que les donateurs soient conscients de ces problèmes, de manière générale, ils ne semblent pas avoir de politique bien identifiée, destinée à améliorer la prévisibilité de leur aide (Mokoro 2011).

Une deuxième limite qui se dégage de ces rapports est liée à la transparence, c'est-à-dire, à la mise à disposition et au partage des informations qui concernent les plans d'allocation de l'aide des pays donateurs. D'une part, certains donateurs ne souhaitent pas diffuser d'information désagrégée qui permettrait de faire connaître leurs plans de dépenses dans chaque pays bénéficiaire. Comme nous l'avons mentionné plus haut, cette confidentialité empêche la pleine utilisation des résultats de l'enquête. D'autre part, il existe encore trois pays donateurs qui ne communiquent aucune information sur leurs plans prévisionnels de dépenses. Dans un cas comme dans l'autre, ce manque de transparence pourrait suggérer que la prévisibilité de l'aide reste un sujet sensible pour certains donateurs.

Par ailleurs, même les donateurs qui participent à l'enquête ne fournissent pas toujours des informations complètes. Cela oblige le CAD à parachever les dépenses prévisionnelles par ses projections, au lieu de se baser entièrement sur les prévisions effectuées par les propres pays donateurs. Ainsi, une bonne partie des données qui servent de base à l'analyse de la prévisibilité de l'aide résulte des projections faites par le CAD fondées, entre autres, sur les tendances historiques de l'aide. Puisqu'une partie des données n'émane pas directement des pays donateurs, les résultats qui en découlent présentent un certain biais. Le CAD lui-même affirme que les résultats présentés dans les rapports sur la prévisibilité de l'aide, sont « *des projections, et non pas des prévisions* » (OCDE 2009b : 64). Il reste prudent dans la matière, en indiquant que les informations fournies dans ces rapports ne constituent pas « *d'engagements fermes concernant l'accroissement ou la diminution de l'aide des montants indiqués* », mais « *des estimations indicatives d'augmentations ou de diminutions éventuelles de l'aide allouée à un pays, une région ou un groupe de revenu donné* » (OCDE 2009b : 64).

Malgré les limites énoncées ci-dessus, les rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide constituent un pas en avant non négligeable. Il ne faut pas oublier que la prévisibilité de l'aide

est un sujet relativement récent, sur lequel il existe encore peu de travail empirique et analytique contribuant à améliorer sa compréhension. La littérature à ce sujet a commencé par explorer les conséquences de la volatilité et du manque de prévisibilité de l'aide pour les pays récipiendaires. Néanmoins, le comportement des pays donateurs à ce sujet n'a été que peu exploré. À l'exception des travaux de Celasun et Walliser (2007 et 2008), peu de travaux explorent en profondeur les possibles raisons qui amènent les pays donateurs à effectuer de versements d'aide qui diffèrent, parfois largement, des engagements.

Les rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide viennent en partie combler cette lacune. Les informations sur les plans prévisionnels de dépenses des pays donateurs permettent une analyse systématique de la prévisibilité de l'aide. Elles permettent de calculer le ratio de prévisibilité de l'aide de chaque donneur pour identifier ceux dont l'aide est moins prévisible. Grâce à ces informations, il est également possible de déceler les donateurs qui sont plus conservateurs et ceux qui sont plus optimistes concernant leurs prévisions d'aide. Elles apportent également un panorama très complet des intentions de répartition de l'aide par pays et par région dans les années à venir. En somme, ils représentent un outil avec un fort potentiel pour mieux comprendre le comportement des pays donateurs à l'égard de l'allocation de l'aide dans le temps.

Avant de conclure ce chapitre, nous présentons ci-dessous un tableau qui résume les différentes sources d'information et les principaux résultats qui se dégagent, tant des rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide, que de la littérature académique sur la prévisibilité de l'aide, présentée dans la section précédente.

Tableau 13 : Différentes sources de données pour mesurer la prévisibilité de l'aide, principaux résultats et causes du manque de prévisibilité

	Source pour les estimations de l'aide escomptées	Mesure de l'aide reçue	Principaux résultats	Causes identifiées pour expliquer le manque de prévisibilité (a)
Littérature sur la prévisibilité de l'aide	Engagements individuels des pays donateurs qui figurent dans la base de données sur les statistiques de l'aide du CAD	APD totale ou avec déduction de certaines modalités d'aide qui varient en fonction de l'étude en question (aide alimentaire, assistance technique, support direct aux ONG, etc.)	L'aide est peu prévisible : les versements d'aide reçus par les pays bénéficiaires sont difficiles à prévoir sur la base des engagements des pays donateurs	<ul style="list-style-type: none"> - Dysfonctionnements liés au processus d'engagement-approbation-déboursement des fonds. - Bureaucratie de l'aide : retards administratifs, procédures lourdes et encombrantes, etc. - Changements décidés unilatéralement par les pays donateurs dans les plans d'allocation de l'aide.
Rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide	Enquêtes annuelles sur les plans prévisionnels de dépenses (un à trois ans à l'avance)	Aide-pays programmable (APP)	<ul style="list-style-type: none"> - Ratio de prévisibilité de l'aide de l'aide relativement satisfaisant à court terme si considéré de manière agrégé (mais peu représentatif des tendances individuelles). - Au-delà d'un an, la prévisibilité de l'aide devient davantage problématique. 	<ul style="list-style-type: none"> - Calendriers d'approbation et de déboursement de fonds qui ne permettent pas une allocation bien fondée sur le moyen terme. - La propre incertitude des donateurs par rapport aux fonds dont ils pourront disposer sur le moyen terme. - Le souhait de laisser les options ouvertes pour pouvoir s'adapter.

Source : littérature sur la prévisibilité de l'aide (cf. section V.3) et rapports du CAD sur la prévisibilité de l'aide (cf. section V.4)

(a) Nous restituons uniquement les causes imputables aux pays donateurs lorsqu'elles ne sont pas justifiées au titre de l'efficacité de l'aide.

V.5. Enseignements de la prévisibilité de l'aide par rapport aux objectifs chiffrés

Les travaux sur la prévisibilité de l'aide nous montrent à quel point cette dimension de l'aide entraîne de lourdes conséquences pour les pays en développement. Pour résumer, plus les pays dépendent de l'aide pour financer leur développement, plus les conséquences du manque de prévisibilité de l'aide sont lourdes. L'absence de prévisibilité de l'aide affecte les processus de planification et d'exécution budgétaire des gouvernements et amène ces derniers à réaliser des ajustements qui ne vont pas toujours dans le sens d'une utilisation efficace de l'aide. Ces ajustements peuvent compromettre le bon déroulement des stratégies de développement, y compris la réalisation des objectifs de croissance et de réduction de pauvreté.

Malgré l'importance de la prévisibilité, les études montrent que les engagements individuels des pays donateurs vis-à-vis des pays bénéficiaires ne constituent pas une bonne mesure de l'aide qui sera finalement déboursée. Ajoutons d'ailleurs que certaines études révèlent que les tendances d'aide passée s'avèrent plus fiables que les engagements pour guider les processus de planification budgétaire des pays récipiendaires (Bulir et Haman 2003).

Le manque de prévisibilité de l'aide a été reconnu comme l'une des principales entraves à l'amélioration de son efficacité. En outre, si l'importance d'une aide prévisible est cruciale pour les pays en développement, elle l'est aussi pour les pays donateurs. La prévisibilité de l'aide s'avère effectivement une condition de base pour assurer que d'autres dimensions de la qualité de l'aide, comme la responsabilité mutuelle, la transparence et la division du travail, puissent être transposées dans la réalité.

En examinant au niveau le plus proche du terrain les écarts entre l'aide reçue et l'aide promise, la littérature sur la prévisibilité de l'aide nous permet de tirer un certain nombre d'enseignements concernant les objectifs d'aide chiffrés adoptés sur le plan international. Une partie de ces enseignements vient confirmer certaines conclusions déjà identifiées dans les chapitres précédents. D'autres apportent de nouveaux éléments qui permettent de mieux comprendre les causes qui concourent à expliquer leur non réalisation.

Premièrement, des objectifs d'aide chiffrés ne découlent aucune information pertinente pour améliorer la prévisibilité de l'aide au niveau des pays bénéficiaires. Un objectif global, exprimé en termes d'APD, ne permet nullement aux pays bénéficiaires de tabler sur l'aide qu'ils vont recevoir dans les années à venir. Ainsi, lorsque les pays donateurs s'engagent à porter leur APD à 0,7 % de leur RNB ou à l'augmenter de 50 milliards de dollars dans les années à venir, cette information n'a pas de réelle signification pour connaître les montants d'aide qui vont être versés aux pays sur le plan individuel.

Cela s'explique parce que les objectifs sont définis en termes d'APD. Mais aussi parce qu'ils sont définis soit pour l'ensemble des pays en développement, soit pour un continent (l'Afrique), soit pour une région (l'Afrique subsaharienne). D'une part, puisqu'ils sont définis en termes d'APD, ils font référence à l'effort d'aide des pays donateurs, et non pas à l'aide que les pays bénéficiaires peuvent escompter recevoir dans leurs comptes. D'autre part, puisqu'ils sont définis en termes d'APD globale, ils ne permettent pas de déceler l'aide qui sera versée individuellement à chaque pays bénéficiaire.

Une nouvelle fois, on constate que les objectifs d'aide chiffrés, tel qu'ils sont définis, ne constituent pas une référence utile pour les pays bénéficiaires. Mais si une telle définition des objectifs s'avère inutile pour améliorer la prévisibilité de l'aide dans les pays bénéficiaires, elle fait également obstacle à ce que les pays donateurs délivrent les montants d'APD auxquels ils se sont engagés. Comme le concept de l'aide-pays programmable met en exergue, l'APD englobe un certain nombre de dépenses qui sont, par nature, non prévisibles. À titre d'exemple, entre 2008 et 2011, presque 11 % du total de l'APD fut dédiée à l'aide humanitaire et alimentaire, deux catégories d'aide fondamentalement non prévisibles. Si l'on rajoute à cela l'allègement de la dette, les catégories d'aide non prévisibles par nature peuvent représenter jusqu'à plus de 20 % du total de l'APD, en fonction des années³⁷. Dans ces conditions, les donateurs s'engagent à verser un montant d'aide donné sur la base d'un agrégat statistique qui contient des dépenses difficilement programmables. Cela entrave nécessairement la réalisation des objectifs accordés sur le plan international selon les prévisions.

³⁷ Données extraites du site web du CAD, à l'adresse : <http://www.oecd.org/development/aid-architecture/cpa.htm> (consulté en mai 2013).

Si la priorité était réellement mise sur le bien-être des pays bénéficiaires, ou sur le souci de rendre l'aide plus efficace, les objectifs chiffrés gagneraient à être annoncés en termes d'APP. L'aide-pays programmable s'avère clairement plus pertinente que l'APD pour améliorer la prévisibilité de l'aide. La définition des objectifs chiffrés en termes d'APP augmenterait considérablement la fiabilité des promesses des pays donateurs, par une déduction des dépenses qui présentent une forte incertitude. Par ailleurs, elle répondrait aux critiques concernant l'aide « fantôme », puisque l'APP décompte de l'APD la partie des dépenses qui ne représente pas de transfert de fonds vers les pays bénéficiaires.

Toutefois, nous avons déjà souligné que, dans la définition des objectifs d'aide chiffrés, l'accent est mis sur l'effort d'aide des pays donateurs. Puisque la générosité de ces deniers est jugée en fonction du volume d'aide octroyé, cet effort cherche à paraître le plus significatif possible en termes quantitatifs. Lorsque l'on sait que l'APP ne compte que pour environ la moitié de l'APD, il est alors facilement compréhensible que les donateurs aient une claire préférence pour afficher leurs objectifs d'aide en termes d'APD.

Deuxièmement, les travaux sur la prévisibilité de l'aide contribuent à identifier un certain nombre de facteurs qui peuvent expliquer pourquoi les pays donateurs ne déboursent pas l'aide selon les plans initialement prévus³⁸. Ainsi, les facteurs à l'origine du manque de prévisibilité de l'aide peuvent également apporter des éclaircissements pour expliquer, du moins en partie, le non accomplissement des objectifs internationaux.

La littérature identifie que les pays donateurs sont en bonne partie responsables du manque de prévisibilité de l'aide. Si leur comportement est parfois justifié au titre de l'efficacité de l'aide, il existe bien des cas dans lesquels les délais ou les divergences entre l'aide promise et l'aide livrée ne trouvent pas de justification valable. Comme le résume le tableau 13 ci-dessus, le manque de prévisibilité de l'aide découle souvent des dysfonctionnements dans la chaîne d'engagement-approbation-déboursement des fonds d'aide des pays donateurs. Ces dysfonctionnements sont généralement liés à des lourdeurs administratives et procédurales dans l'approbation et l'administration des budgets de l'APD. Aussi, le processus décisionnel lié

³⁸ Rappelons que les conclusions de ces travaux découlent de la comparaison entre les engagements individuels des pays donateurs avec chaque pays bénéficiaire (ou des plans prévisionnels de dépenses dans le cas des Rapports du CAD) et l'aide finalement reçue par ces derniers. Voir le tableau 13 ci-dessus pour plus de détail sur les différentes sources de données

aux budgets de l'aide incombe à plusieurs acteurs différents (agences d'aide, parlements, ministères de finances) qui agissent souvent de manière déconnectée. Cette déconnexion se traduit bien souvent par des incohérences entre les niveaux d'aide promis et les versements. Le niveau de déconnexion peut varier d'un pays donneur à l'autre, néanmoins, il semble être un problème généralisé (Bulir et Hamman 2008).

Si ces problèmes concernent la prévisibilité de l'aide à court terme, ils sont encore plus prononcés lorsqu'on considère la prévisibilité de l'aide à moyen terme (au-delà d'un an). Dans le cas de certains pays donateurs, les calendriers d'approbation et de déboursement de fonds sont tout simplement incompatibles avec une allocation de l'aide planifiée sur le moyen terme. Même dans le cas où les donateurs gèrent des cadres de programmation pluriannuels, il arrive qu'ils préfèrent ne pas s'engager sur des prévisions d'aide à moyen terme pour se laisser les options ouvertes (Mokoro 2011).

Ces résultats découlent de l'analyse de la prévisibilité de l'aide sur la base de sources d'information proches du terrain. La littérature travaille notamment sur la base des engagements annuels des pays donateurs qui figurent dans les statistiques de l'aide. Pour leur part, les rapports du CAD examinent la prévisibilité à partir des plans de dépenses indicatifs des pays donateurs pour les trois ans à venir. Certes, ces sources d'information restent imparfaites car elles continuent de privilégier la perspective des pays donateurs, par rapport aux informations dont disposent les pays bénéficiaires sur le terrain. Néanmoins, elles permettent d'identifier des facteurs clés – que nous venons d'exposer – et qui expliquent les différences entre l'aide promise et l'aide versée.

Si l'on se situe, cette fois-ci, à l'échelle internationale, c'est-à-dire sur le plan des objectifs d'aide chiffrés qui font l'objet de cette thèse, les facteurs à l'origine des différences entre l'aide promise et l'aide versée ne peuvent que s'aggraver.

D'abord, lorsqu'ils ont une échéance concrète, ces objectifs sont pris sur le moyen/long terme. Le moyen terme concerne, par exemple, les objectifs de Gleneagles, pris en 2005 afin d'être réalisés en 2010. Alors que l'objectif de 0,7 %, adopté pour la première fois en 1970 et toujours en vigueur, se situe clairement sur le long terme. Or, comme nous l'avons décrit, les pays donateurs expérimentent des sérieuses difficultés pour satisfaire les engagements qui vont

au-delà d'un an. Plus l'échéance est longue, plus l'incertitude quant aux fonds d'aide dont les donateurs pourront disposer dans le futur dévient prononcée.

Ensuite, l'ajout d'une strate supplémentaire – le niveau international – au processus décisionnel qui concerne les budgets d'aide complexifie davantage une chaîne qui s'avère déjà dysfonctionnelle sur le plan national. Lorsqu'il s'agit de traduire des engagements internationaux dans la pratique, la chaîne décisionnelle devient plus longue et les dysfonctionnements provoqués par la superposition de différentes strates, souvent déconnectées, ne font que s'accroître.

Enfin, la réalisation des objectifs chiffrés d'APD relève de la volonté des 23 pays donateurs membres du CAD. S'il avère difficile de livrer l'aide promise sur le court/moyen terme par un seul pays donneur à un seul pays bénéficiaire, comment assurer une APD totale en conformité avec une promesse dont la réalisation dépend de l'aide de 23 pays sur le moyen/long terme ?

En somme, la réalisation des objectifs d'aide chiffrés, tel qu'ils sont définis, s'avère très compliquée. Les facteurs exposés ci-dessus permettent de mettre en évidence une bonne partie des difficultés auxquels les pays donateurs sont confrontés pour accomplir cette tâche. Or, les travaux sur la prévisibilité de l'aide proposent toute une série d'outils dans la matière qui ne sont pas réellement exploités à leur juste valeur. Comme nous l'avons mentionné, l'APP s'avère une mesure de l'aide bien plus pertinente que l'APD pour faire concorder l'aide promise et l'aide versée. Aussi, les plans de dépenses indicatifs des pays donateurs à trois ans permettent certainement de mieux tableer sur les montants d'aide versés que les promesses internationales sur l'APD. Si la réelle intention était de fournir une aide conforme aux montants annoncés, la définition des objectifs d'aide chiffrés gagnerait à s'effectuer sur la base de paramètres plus à même de garantir cette priorité.

Ainsi, les conclusions de ce chapitre viennent renforcer celles déjà identifiées à partir de l'analyse des textes effectuée dans le chapitre trois : les objectifs d'aide chiffrés n'ont pas pour vocation première d'être réalisés. Qui plus est, une partie des difficultés qui entravent leur réalisation est inhérente à leur définition.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Au long des quatre premiers chapitres de cette thèse, nous avons passé en revue les éléments constitutifs de la définition des objectifs d'aide chiffrés. Nous avons commencé par l'examen de leur indicateur de référence, en regardant, d'abord, sa définition et en effectuant, ensuite, une mise en perspective de son volume. Nous avons poursuivi par une lecture critique des textes officiels qui entérinent les objectifs. Nous nous sommes ensuite intéressés aux cibles quantitatives annoncées dans le cadre des objectifs et, au-delà, aux effets qu'il était possible d'escompter à partir d'un transfert de ressources d'APD. Enfin, dans le cinquième chapitre, nous avons mis en exergue un certain nombre de difficultés, inhérentes à la définition des objectifs, qui contribuent à expliquer leur défaut de réalisation.

Nous avons entrepris cette démarche, consistant à interroger la définition des objectifs, dans le but d'apporter des éléments de réponse à deux questions, à savoir : quelles sont les raisons qui expliquent que les objectifs ne soient jamais réalisés ? Comment le rôle de ces objectifs influence-t-il la politique de l'APD ?

Rappelons, également, que l'objectif de cette thèse était de vérifier notre principale hypothèse: la définition des objectifs d'aide chiffrés constitue un facteur explicatif de leur non réalisation.

Nous restituons, à présent, les résultats de notre recherche, en les articulant autour des deux questions principales, avant de finir par une proposition de poursuite des travaux.

Quelles sont les raisons qui expliquent que les objectifs ne soient jamais réalisés ?

Afin de répondre à cette question, nous déroulerons, d'abord, les principales conclusions de chaque chapitre, ce qui nous permettra de clarifier le véritable rôle joué par ces objectifs et de répondre à notre première question.

Premièrement, l'indicateur de référence des objectifs, à savoir l'APD, mesure en priorité l'effort d'aide des pays donateurs, même si cet effort ne correspond ni aux ressources effectivement transférées aux pays bénéficiaires, ni à la production de résultats probants sur le plan du développement. Ainsi, l'APD est un agrégat statistique biaisé qui reflète les coûts budgétaires assumés par les pays donateurs. La première finalité de cet agrégat statistique est de permettre d'évaluer et de comparer l'effort d'aide des pays donateurs au fil du temps.

Par ailleurs, l'APD ne reflète que très imparfaitement le volume des ressources effectivement disponibles pour financer le développement. Depuis la dernière décennie, l'éventail d'options dont disposent les pays du Sud pour financer leur développement a connu une augmentation et une diversification sans précédent. Cela compromet l'hégémonie de l'APD en tant que source principale de financement du développement. Qui plus est, ses perspectives d'évolution ne sont pas optimistes. Contrée par la crise financière internationale qui frappe les pays donateurs, la perte d'importance de l'APD par rapport aux autres sources risque de se creuser davantage dans les années à venir.

Puisqu'ils sont définis en termes d'APD, les objectifs d'aide chiffrés présentent les mêmes limites qui sont attribuables à cet agrégat statistique. D'une part, l'atteinte (ou le rapprochement) d'un objectif chiffré en termes d'APD indique, notamment, que les pays donateurs ont assumé des coûts conformément à (ou au plus près de) la cible quantitative qu'ils s'étaient fixés. En revanche, cette atteinte n'assure pas nécessairement davantage de bénéfices pour les pays en développement. On effectivement s'approcher, voire atteindre ou dépasser le volume d'aide annoncé dans le cadre des objectifs chiffrés, sans que cela n'entraîne nécessairement une action plus affirmée sur le plan du développement. Autrement dit, l'atteinte d'un objectif d'aide chiffré reste un fait neutre sur le plan des bénéfices (ou de leur absence) pour les pays en développement. D'autre part, en termes de financement, les objectifs s'abstiennent de considérer tout un éventail de ressources d'une grande valeur, qui reste en dehors du cadre officiel de l'APD. La définition des objectifs s'appuie seulement sur

une partie des ressources disponibles qui, au demeurant, s'avère de moins en moins représentative.

Deuxièmement, les objectifs d'aide chiffrés sont adoptés dans des textes officiels, négociés au sein des instances multinationales. La lecture critique de ces textes nous a permis de montrer que la lisibilité des engagements réellement souscrits par les pays donateurs est brouillée, sans que l'on puisse systématiquement attribuer des responsabilités claires concernant la réalisation des objectifs. N'étant pas légalement contraignants, ces textes situent la reddition de comptes envers les engagements au second plan. En d'autres termes, lorsque les pays donateurs adoptent des objectifs chiffrés qu'ils ne sont pas contraints d'honorer, l'atteinte des cibles spécifiques devient secondaire. Ainsi, la nature de l'engagement des pays donateurs consiste à faire des efforts pour se rapprocher au mieux des cibles quantitatives, sans forcément se contraindre à les atteindre.

Troisièmement, la définition de ces cibles quantitatives ne repose pas sur des fondements solides. Les méthodes qui consistent à fixer des cibles « optimales » pour le volume de l'APD ont été profondément questionnées par bon nombre de travaux académiques. Selon la principale critique associée à ces méthodes, les montants d'aide qu'elles préconisent ne correspondent pas nécessairement aux besoins financiers des pays en développement. Au-delà même de ce constat, la littérature sur l'efficacité de l'aide a largement montré que la quantité de ressources est loin d'être le seul facteur, s'il en est un, susceptible d'influencer les résultats de l'APD. Ceux-ci sont tributaires non seulement du volume de l'aide, mais aussi de critères qualitatifs qui concernent tant les pays bénéficiaires, que les pays donateurs. Quant aux premiers, la littérature met notamment l'accent sur l'importance de leur performance économique et institutionnelle afin d'assurer une bonne utilisation des budgets d'APD. Quant aux pays donateurs, leurs pratiques d'allocation d'aide (sélectivité, fragmentation, degré de liaison, etc.) s'avèrent essentielles pour favoriser les bons résultats de l'aide. Aussi, nombre des problèmes associés à l'impact de l'aide relèvent du fait que ce sont les pays donateurs qui décident de la destination de l'aide et de son utilisation en fonction de leurs propres intérêts. En tout état de cause, la capacité de l'aide à produire des résultats s'estompe rapidement dès lors que l'accent est mis uniquement sur sa dimension quantitative.

Cette focalisation sur la dimension quantitative de l'aide est rattachée à un paradigme de développement bien identifié au cours des grandes périodes historiques de l'APD : le paradigme redistributif. Selon ce paradigme, l'aide est appréhendée comme un transfert de ressources des pays riches envers les pays pauvres, dans le but d'accroître l'équité sur le plan mondial. Basée sur une notion de justice distributive, l'aide a pour objet de réduire les inégalités internationales, indépendamment des résultats concrets des ressources transférées. La justice distributive n'est pas définie par sa finalité. Conformément à cette notion de justice, c'est le transfert de richesse qui s'avère fondamental et non son utilisation.

La poursuite des objectifs d'aide chiffrés est l'illustration la plus manifeste de cette conception de l'aide. Fixer des objectifs chiffrés revient à donner la priorité au volume de l'aide transférée, indépendamment des besoins ou de l'impact de cette aide dans les pays bénéficiaires. L'accent est mis sur l'atteinte des cibles quantitatives de telle sorte que, plus celles-ci sont ambitieuses, plus l'aide est censée remplir son rôle.

Cela étant dit, l'atteinte des cibles quantitatives fixées pour le volume de l'APD est loin d'être un fait. L'analyse des textes d'adoption des objectifs permet de confirmer que le véritable engagement des pays donateurs ne consiste pas à atteindre les cibles spécifiques, mais à s'en rapprocher au mieux. Mais au-delà même de l'engagement (ou de son absence) exprimé dans ces textes, nous avons identifié un certain nombre de difficultés – inhérentes, elles aussi, à la définition des objectifs – qui entravent leur réalisation.

La littérature sur la prévisibilité de l'aide montre en effet que les objectifs ne sont pas définis sur la base de paramètres à même d'assurer une concordance entre l'aide promise et l'aide livrée. D'abord, définis sur le moyen/long terme, les objectifs négligent l'incertitude quant aux fonds d'aide dont les pays donateurs pourront disposer à l'avenir pour remplir leurs promesses. Ensuite, leur adoption sur le plan international complexifie davantage le processus décisionnel rattaché aux budgets de l'APD. Sur le plan national, ce processus se déroule en trois étapes : engagement, approbation et déboursement des fonds d'aide. Il implique plusieurs acteurs différents (agences d'aide, parlements, ministères de finances) qui ont tendance à agir de manière déconnectée. Lorsqu'il s'agit de traduire des engagements internationaux dans la pratique, la chaîne décisionnelle devient plus longue et les dysfonctionnements provoqués par la superposition de différentes strates, souvent déconnectées, ne font que s'accroître. Enfin,

la réalisation des objectifs chiffrés d'APD relève de la volonté et de la capacité financière des 23 pays donateurs membres du CAD. S'il avère difficile de livrer l'aide promise sur le court/moyen terme par un seul pays donneur à un seul pays bénéficiaire, comment assurer une APD totale en conformité avec une promesse dont la réalisation dépend de 23 pays sur le moyen/long terme ?

Compte tenu de ces circonstances, la réalisation des objectifs chiffrés serait favorisée par une définition qui s'appuie sur des paramètres – comme l'aide pays programmable (APP) – permettant d'assurer que l'aide livrée est plus conforme avec les montants annoncés. Qui plus est, une telle définition contribuerait à rendre l'aide plus prévisible et, par là même, à améliorer son efficacité. Si la priorité était réellement mise sur la réalisation des objectifs, ou sur le souci de rendre l'aide plus efficace, les objectifs chiffrés gagneraient à être annoncés en termes d'APP.

Tout bien considéré, la définition des objectifs d'aide chiffrés repose sur un système qui penche du côté des pays donateurs. D'abord, les objectifs se réfèrent à un indicateur statistique défini sur la base de conventions propres aux donateurs, qui sont, *in fine*, ceux qui décident de la manière dont l'APD est mesurée. Par ailleurs, ils prennent en compte uniquement le financement pour le développement qui concerne les apports publics concessionnels des 23 pays membres du CAD. Ensuite, ils sont entérinés sur un plan international, dans le cadre de textes non contraignants, de telle sorte qu'il n'existe pas d'autorité capable de faire valoir les engagements souscrits. Mais encore, ils fixent des cibles quantitatives en fonction des niveaux d'aide que les pays donateurs s'estiment en mesure de fournir selon leurs propres contraintes. Enfin, ils négligent d'autres mesures de l'aide, comme l'APP, qui seraient bien plus pertinentes, non seulement pour faciliter leur réalisation, mais aussi pour contribuer à améliorer la prévisibilité de l'aide dans les pays bénéficiaires.

C'est cette manière particulière de définir les objectifs qui prédétermine leur véritable rôle. Le rôle principal des objectifs d'aide chiffrés est d'inciter les pays donateurs à ne pas relâcher les efforts sur le volume d'aide qu'ils octroient. Il s'agit, concrètement, d'entretenir à la hausse les budgets de l'APD, en fixant une référence chiffrée destinée à guider l'action collective. En ce qui concerne les cibles en particulier, elles sont annoncées à titre indicatif. Leur rôle est de procurer un montant d'APD de référence vers lequel, comme les propres textes l'indiquent,

les pays donateurs doivent « faire de leur mieux » pour s'en rapprocher. En somme, les objectifs d'aide chiffrés, tel qu'ils sont définis, n'ont pas pour vocation première d'être réalisés.

Par conséquent, notre thèse soutient que la définition des objectifs d'aide chiffrés est clairement un facteur explicatif de leur non réalisation. Certes, il n'est pas le seul. Il existe une multitude de facteurs (voir ci-après) qui contribuent à expliquer le volume auquel l'APD est porté année après année, toujours en deçà des cibles annoncées dans le cadre des objectifs. Néanmoins, indépendamment de ces facteurs, nous soutenons qu'une partie de l'explication de leur non réalisation est inhérente à leur définition. Cette conclusion contribue également à expliquer pourquoi leur défaut de réalisation se perpétue au fil du temps : les objectifs, tel qu'ils sont définis, portent en eux-mêmes le germe de leur non réalisation. Tant que leur processus d'objectivation demeure inchangé, il semble difficile d'améliorer cet état des choses.

Comment le rôle de ces objectifs influence-t-il la politique de l'APD ?

Le rôle attribué aux objectifs n'est pas exempt de sens. Fixer des cibles relatives aux montants d'APD futurs peut constituer une puissante incitation pour pousser les pays donateurs à accroître leur APD.

Toutefois, il s'avère difficile d'apporter la preuve empirique permettant d'affirmer que les objectifs remplissent leur rôle, c'est-à-dire qu'ils exercent une influence positive sur le volume de l'APD. La chaîne causale qui débute avec l'adoption d'un objectif international et qui va jusqu'à la production de résultats est longue et parcourue par de nombreuses influences entremêlées. Derrière le volume de l'APD, se trouve la conjoncture internationale (économique, politique, géostratégique), à laquelle il faut ajouter les motivations et la conjoncture nationale des vingt-trois pays donateurs (éventuellement influencés par un souhait de se rapprocher des objectifs), ainsi que les aléas divers et variés dans plus d'une centaine de pays bénéficiaires. Dans ces conditions, il devient complexe d'établir des liens de causalité directs pour expliquer le montant final auquel l'APD est portée. Encore plus complexe serait de tenter d'isoler l'impact des objectifs des autres facteurs qui auraient influencé le montant de l'APD au fil du temps¹.

Ainsi, s'il n'est nullement exclu que les objectifs d'aide chiffrés puissent avoir une influence positive sur le volume de l'APD, cela reste à prouver. En revanche – et précisément parce que les objectifs ont le rôle de pousser à la hausse les budgets de l'APD – ils exercent une influence négative sur d'autres aspects de l'APD, en dehors de son volume.

Les travaux de cette thèse nous ont conduits à identifier un certain nombre de mécanismes, par le biais desquels ces objectifs influencent négativement la politique de l'APD. Ces mécanismes d'influence se manifestent par la création de situations contraignantes, voire paradoxales, qui contribuent à enfermer l'APD dans une sorte de cercle vicieux.

Premièrement, les objectifs d'aide chiffrés enrayent toute initiative pour effectuer le nécessaire réexamen de la définition statistique de l'APD. Comme nous l'avons exposé, la définition de

¹ Kenny et Sumner (2011) et Manning (2010) utilisent des arguments similaires pour soutenir que l'impact des OMD sur l'augmentation de l'APD ne peut pas être prouvé.

l'APD suscite grand nombre de controverses. Ces controverses mettent en exergue les nombreuses faiblesses qui vont à l'encontre du maintien en l'état de l'agrégat statistique de l'APD. Toutefois, si l'actuelle définition de l'APD demeure inchangée, c'est en grande partie parce qu'elle constitue la référence pour évaluer l'atteinte des objectifs chiffrés. Elle répond, du moins partiellement, à la volonté des pays donateurs d'afficher un effort d'aide élevé vis-à-vis de ces objectifs. Ainsi, tant que l'atteinte des objectifs chiffrés restera d'actualité, les chances de reconsidérer cette définition semblent fortement compromises. Effectivement, des modifications dans la composition de l'APD – où dans les règles relatives à sa notification – entraîneraient inmanquablement des conséquences sur la réalisation des objectifs. Par ailleurs, ces conséquences seraient inégales selon la composition de l'aide des différents pays donateurs. Il semble alors complexe de trouver des compromis au sein du CAD pour revisiter cette définition, et cela malgré les nombreux arguments qui plaident en faveur de son réexamen profond.

Il ne faut pas oublier que les membres du CAD se sont accordés sur la définition de l'APD (entre 1969 et 1972) presque de manière concomitante à l'adoption par les Nations unies du premier objectif d'aide chiffré (en 1970). À ce jour, le même objectif reste en vigueur sur la base d'une définition de l'APD qui n'a pas essentiellement changé depuis. En réalité, la définition de l'APD et les objectifs sont étroitement liés depuis le début. Suite à l'adoption des OMD, l'apparition sur la scène internationale de nouveaux objectifs chiffrés – en termes d'APD – témoigne d'un lien qui, au cours de la dernière décennie, n'a cessé de se renforcer.

Deuxièmement, la pression exercée par les objectifs chiffrés pour porter le volume de l'aide à la hausse relègue au second plan la véritable finalité de l'APD. En effet, la poursuite des objectifs chiffrés, poussée à l'extrême, peut conduire à effectuer des déclarations de dépenses davantage fondées sur la volonté de se rapprocher des cibles quantitatives, que sur la volonté de contribuer au développement. Force est de constater que, en déclarant un nombre élevé de dépenses dont la contribution au développement demeure contestable, les pays donateurs sont à même de se rapprocher davantage des cibles quantitatives. D'autant plus que de telles déclarations sont possibles dans le cadre des limites normatives posées par la définition de

l'APD. Lorsque cela se produit, les objectifs écartent l'APD de sa véritable finalité, à savoir la production des résultats concluants sur le plan du développement².

Troisièmement, les objectifs d'aide chiffrés renforcent la dimension quantitative de l'APD et accordent aux sommes déboursées une place prioritaire, sans considération pour les résultats eux-mêmes. Or, le volume de l'APD constitue un moyen pour produire des résultats et non un résultat *per se*. Pourtant, lorsque l'on fixe des objectifs d'aide chiffrés, l'atteinte d'un certain volume d'aide devient un résultat à part entière, à partir duquel les pays donateurs sont évalués. L'action des pays donateurs étant guidée par la volonté d'atteindre des objectifs chiffrés, la motivation principale se situe du côté des moyens, au lieu de privilégier les résultats. Les objectifs conduisent de la sorte à établir une hiérarchisation des priorités qui est biaisée.

Les sommes d'aide déboursées se sont effectivement imposées comme l'indicateur de référence le plus répandu pour mesurer le succès de l'APD. Si ce biais était déjà présent lors de l'adoption du premier objectif d'aide chiffré, en 1970, il a été renforcé au cours de la dernière décennie, suite à la mobilisation de la communauté internationale autour des OMD. La Conférence de Monterrey de 2002 et, surtout, les annonces faites lors du sommet de Gleneagles et du Conseil européen de 2005, portant sur un accroissement significatif de l'APD à moyen terme, ont contribué à entretenir ce biais, en le poussant à l'extrême. L'emprise de la dimension quantitative de l'aide a été telle, que même les acteurs le plus critiques à l'égard de l'APD ont continué à plaider vigoureusement pour que les pays donateurs atteignent les cibles internationales qu'ils s'étaient fixées (voir, par exemple, ActionAid 2005 ou Coopération Sud 2005b).

Quatrièmement, les objectifs chiffrés – définis en termes d'APD – contribuent à figer le financement du développement dans une logique qui n'est plus adaptée au contexte actuel. Le fait de continuer à énoncer les objectifs quantitatifs en termes d'APD revient à faire abstraction des profonds bouleversements survenus dans le domaine de la coopération internationale depuis la dernière décennie.

² En analysant les implications de l'objectif de 0,7%, Gabas et Ribier (2013 : 37-38) arrivent à une conclusion très proche de celle que nous venons d'évoquer. Ils affirment que le recours à un indicateur de volume de flux décaissés a pour effet pervers d'« introduire un biais dans l'orientation des politiques d'aide au développement ». Ils étayent cette réflexion de la façon suivante : « le besoin d'afficher d'importants flux d'aide conduit certains pays donateurs à privilégier le recours aux prêts au détriment des subventions et, pour ce faire, à réorienter leurs interventions vers les pays émergents et/ou à revenu intermédiaire, où ils ont plus d'opportunités de placer du crédit, que dans les pays les moins avancés ».

A l'époque où l'objectif de 0,7 % fut adopté, cette logique pouvait sembler valable, dans la mesure où l'APD représentait une partie essentielle des ressources allant du Nord vers le Sud. Néanmoins, le volume de l'APD est devenu de moins en moins représentatif, face à une augmentation sans précédent de l'éventail d'options qui sont à la disposition des pays du Sud pour financer leur développement.

Ajoutons à cela que, tout au long de la dernière décennie, les OMD ont contribué à renforcer l'importance attribuée au rôle de l'APD dans le financement du développement. Cette focalisation sur l'APD est d'autant plus paradoxale que c'est précisément au cours de cette période que la part de l'APD, parmi les autres sources de financement du développement, s'est le plus sensiblement affaiblie. Continuer à mettre exclusivement l'accent sur le volume que l'APD est susceptible d'atteindre ne semble plus pertinent aujourd'hui. *À fortiori*, lorsque ce volume devient de moins en moins représentatif des ressources effectivement disponibles pour financer le développement.

Plus fondamentalement encore, les objectifs mettent en avant une conception de l'aide qui ne semble plus justifiée aujourd'hui. Basée sur une notion de justice distributive, la conception de l'aide rattachée aux objectifs était sans doute justifiée par le passé, alors que l'hégémonie des pays donateurs traditionnels sur la scène internationale n'était pas contestée. Aujourd'hui, la division traditionnelle entre le Nord, prospère, et le Sud, pauvre, a été remplacée par une carte économique mondiale plus complexe. Le basculement de la richesse mondiale à la faveur de certains pays à revenu intermédiaire (d'ailleurs, récipiendaires de l'APD), l'intensification de la coopération Sud-Sud, et la crise qui frappe les pays riches, sont autant de facteurs qui plaident pour une remise en cause des fondements du paradigme redistributif entre le Nord et le Sud. En réaffirmant ces objectifs, les pays donateurs contribuent à enfermer l'APD dans un paradigme de développement dont la justification date d'il y a plus de 40 ans.

Le monde a profondément changé. Le besoin d'équité ne répond plus à une dichotomie entre les pays du Nord, riches, et le pays du Sud, pauvres. Dans ce contexte, la poursuite des objectifs chiffrés d'APD, associés à une justice distributive du Nord envers le Sud, a de moins en moins de sens. Cette poursuite semble d'autant moins justifiée que les cibles quantitatives fixées dans le cadre des objectifs ne correspondent ni aux besoins des pays bénéficiaires ni à la production de résultats probants.

Enfin, sans doute l'aspect le plus paradoxal des objectifs est celui qui concerne leur non réalisation. Quand bien même les pays donateurs se trouvent à l'origine de la définition des éléments clés de ce processus, ils ne parviennent pas à lui donner une suite favorable.

Certes, nous avons montré que le véritable engagement collectif ne concerne pas l'atteinte des cibles spécifiques, mais uniquement la réalisation d'efforts pour s'en rapprocher. Toutefois, l'annonce de cibles quantitatives précises, qui finalement ne sont pas atteintes, crée un sentiment d'échec.

La crédibilité de l'APD – à l'égard des pays bénéficiaires comme des contribuables dans les pays donateurs – est largement perçue sur la base de l'atteinte de ces objectifs chiffrés. Ce sont d'ailleurs les pays donateurs eux-mêmes qui ont contribué à cet état des faits, d'abord, en adoptant des objectifs chiffrés et, ensuite, en affirmant invariablement leur volonté de les atteindre. Même l'ampleur de la crise économique et financière n'a pas altéré le discours officiel, selon lequel les donateurs se déclaraient résolus à respecter l'ensemble d'engagements financiers en matière d'APD (cf. OCDE 2009d ; Nations unies 2010b).

On peut interpréter cette détermination comme étant probablement liée à une volonté de renforcer la visibilité des efforts en matière d'aide au développement auprès du grand public. Toutefois, amplifier la visibilité de ces objectifs, alors qu'ils ne sont pas réalisés, ne fait que compromettre davantage la crédibilité de l'APD.

Tant que le succès de l'APD sera jugé par rapport au niveau de réalisation des objectifs chiffrés, leur défaut de réalisation sera perçu comme un échec. Ainsi, le dernier mécanisme d'influence de ces objectifs sur la politique de l'APD se traduit par le fait qu'ils portent atteinte à sa crédibilité. Le maintien de ces objectifs en l'état paraît d'autant plus paradoxal qu'il semble aller à l'encontre de l'intérêt des acteurs mêmes qui les ont adoptés.

En définitive, notre deuxième conclusion soutient que les objectifs d'aide chiffrés, tel qu'ils sont définis, se situent à la base d'un système autoentretenu qui contribue à enfermer, voire à renforcer l'APD dans une logique qui a largement montré ses limites.

Une poursuite des travaux

Malgré toutes leurs imperfections, les objectifs d'aide chiffrés continuent à façonner le paysage de la coopération pour le développement. Dans le cadre de futurs travaux, il serait utile de porter l'attention sur les raisons qui contribuent à perpétuer leur processus d'objectivation tel qu'il est. Une approche de cette question par la sociologie politique trouverait tout son sens, par sa capacité à appréhender les rapports d'influences qui unissent ou opposent les acteurs de l'aide. Cette approche permettrait de mieux élucider les motivations des pays donateurs, y compris sur le plan individuel. Le but serait de se pencher sur les processus de négociation et d'interaction qui se déclenchent avec l'adoption des objectifs internationaux d'APD et qui vont jusqu'à la traduction, sur le plan national, des engagements adoptés.

En ouvrant encore davantage les pistes de travail futur, un deuxième objet de recherche intéressant porterait sur l'examen des processus de définition des objectifs associés à d'autres politiques internationales. Cet examen pourrait éventuellement faire l'objet d'une comparaison avec le cas de l'APD. Les mesures pour faire face au changement climatique, les négociations sur le commerce multilatéral, ou les dispositions concernant la réduction de la dette des pays en développement, constituent autant d'exemples d'autres politiques où la traduction des engagements en pratique semble se heurter à de nombreuses difficultés. Finalement, la question se pose de savoir si les difficultés identifiées pour la réalisation des objectifs chiffrés de l'APD se retrouvent également, de manière plus ou moins semblable, dans le cadre d'autres objectifs internationaux. Si tel est le cas, il faudrait se demander si le « germe » de l'échec n'est pas aussi porté par le processus de négociation internationale lui-même, au-delà des tenants et aboutissants propres à chaque politique.

BIBLIOGRAPHIE

Présentation par ordre alphabétique

- ActionAid International (2005). *Real aid. Un agenda for making aid work*. Johannesburg : ActionAid International, 56 p.
- Adam C., Chambas G., Guillaumont P., *et al.* (2004). « Performance-Based Conditionality : A European Perspective ». *World Development*, 32 (6), p. 1059-1070.
- Adelman C.C., Norris J., Weicher J. (2005) *America's Total Economic Engagement with the Developing World : Rethinking the Uses and Nature of Foreign Aid*. Washington, DC : Hudson Institute, 8 p.
- Africa Progress Panel (2010). *From Agenda to Action. Turning Resources into Results to People*. Genève : Africa Progress Panel, 66 p.
- Alesina A., Dollar D. (2000). « Who Gives Foreign Aid to Whom and Why ? ». *Journal of Economic Growth*, 5 (1), p. 33–63.
- Alesina A., Weber B. (2002). « Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid ? ». *American Economic Review*, 92 (4), p. 1126-1137.
- Alonso J.A. (2007). *Cooperación con países de renta media*. Madrid : Complutense, 408 p.
- Amprou J., Chauvet L. (2004). *Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats*. Paris : Agence française de développement, 157 p.
- Amprou J., Chauvet L. (2007). *Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux*. Paris : Agence française de développement, 147 p.
- Anderson E., Waddington H. (2006). « Aid and the MDG poverty target : How much is required and how should it be allocated ? ». *ODI Working paper*, 275, Overseas Development Institute, septembre 2006, 30 p.
- BAfD (2002). *Achieving the Millennium Development Goals in Africa : Progress, Prospects and Policy implications*. Abidjan : BAfD, 32 p.
- BAfD, OCDE, PNUD, CEA (2011). *Perspectives économiques en Afrique 2011. Thème spécial : l'Afrique et ses partenaires émergents*. Paris : OCDE, 315 p.
- Banque mondiale (1998). *Assessing Aid : What Works, What Doesn't, and Why*. New York : Oxford University Press, 146 p.
- Banque mondiale (2002). *A Case for Aid : Building a Consensus for Development Assistance*. Washington, DC : Banque mondiale, 215 p.

- Berg E. (2003). « Augmenter l'efficacité de l'aide : une critique de quelques points de vue actuels ». *Revue d'économie du développement*, 17 (4), p. 11-42.
- Bonne P. (1996). « Politics and the Effectiveness of Foreign Aid ». *European Economic Review*, 40 (2), p. 289-329.
- Bourguignon F., Bénassy-Quéré A., Dercon S., *et al.* (2008). « Millenium Development Goals at Midpoint : Where do we stand and where do we need to go ? ». In : Kanbur R., Spence M. (ed.). *Equity and Growth in a Globalizing World*. Washington DC: Banque mondiale, p. 17-41.
- Bräutigam D., Knack S. (2004). « Foreign aid, institutions and governance in Sub-Saharan Africa ». *Economic Development and Cultural Change*, 52 (2), p. 256-285.
- Bursine C., Dollar D. (2000). « Aid, Policies and Growth ». *American Economic Review*, 90 (4), p. 847-868.
- Bulir A., Hamann, A.J. (2003). « Aid Volatility : An Empirical Assessment ». *IMF Staff Papers*, 50 (1), p. 64-89.
- Bulir A., Hamann A.J. (2008). « Volatility of Development Aid : From the Frying Pan into the Fire ? ». *World Development*, 36 (10), p. 2048-2066.
- Carey R. (2005). « Real or phantom aid ? ». *DACNews*, OCDE, juin-août 2005. Consultable à l'adresse : <http://www.oecd.org/dac/realorphantomaidbyrichardcareydeputydirectorofdacsecretariatdacnewsjune-august2005.htm> (Consultée en décembre 2012).
- Carlsson B.J., Schubert C.B., Robinson S. (2009). « The Aid Effectiveness Agenda : Benefits of a European Approach ». N. 2008/170204 – version 1. Étude commandée par la Commission européenne (DG DEV). Consultable à l'adresse : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/AE_Full_Final_Report_20091023.pdf (Consulté en août 2012).
- Celasun O., Walliser J. (2005). « Predictability of budget aid : experiences in eight African countries ». Papier présenté dans le cadre du *World Bank Practitioners' Forum on Budget Support*, Cape Town, 5-6 mai, 2005, 20 p.
- Celasun O., Walliser J. (2007). « Predictability of aid : do fickle donors undermine economic development ? ». Papier présenté au 46th *Panel meeting of Economic Policy*, Lisbonne, 19-20 octobre, 50 p.
- Celasun O., Walliser J. (2008). « Managing aid surprises ». *Finance and development*, 45 (3), p. 34-38.

- Chang C., Fernandez-Arias E., Serven L. (1999). « Measuring Aid Flows. A New Approach ». *Policy Research Working Paper*, 2050. Banque mondiale, février 2009, 43 p.
- Charnoz O., Severino J.M. (2007). *L'aide publique au développement*. Paris : La Découverte, 122 p. (Collection Repères ; n. 476).
- Chauvet L., Cogneau D., Naudet J.D. (2008). « Sélectivité et égalité des chances dans l'allocation de l'aide internationale. Une analyse de la dernière décennie ». *Économie et Prévision*, 2008/5, n° 186, p. 23-38.
- Chauvet L., Mesplé-Somps S. (2007) « L'aide publique au développement et les investissements directs étrangers en Afrique sont-ils complémentaires ? ». *Revue Tiers Monde*, 2007/4, n° 192, p. 815-831.
- Chenery H.B., Strout A.M. (1966). « Foreign Assistance and Economic Development ». *American Economic Review*, 56 (4), p. 679-733.
- Christensen Z., Homer D., Nielson D.L. (2011). « Dodging Adverse Selection : How Donor Type and Governance Condition Aid's Effects on School Enrollment ». *World Development*, 39 (11), p. 2044–2053.
- Clemens M.A., Moss T.J. (2005a). « What's Wrong with the Millennium Development Goals ? ». *CDG Brief*, Centre for Global Development, septembre 2005, 4 p.
- Clemens M.A., Moss T.J. (2005b). « Ghost of 0.7 % : Origins and Relevance of the International Aid Target ». *Working Paper*, 68, Centre for Global Development, septembre 2005, 20 p.
- Clemens M.A., Moss T.J. (2007). « The ghost of 0.7 per cent : origins and relevance of the international aid target », *International Journal of Development Issues*, 6 (1), p. 3-25.
- Clemens M.A., Radelet S., Bhavnani R.R., *et al.* (2004). « Counting Chickens When They Hatch : Timing and the Effects of Aid on Growth ». *Working Paper*, 44, Centre for Global Development, révisé en juin 2011, 43 p.
- Clemens M.A., Kenny C.J., Moss T.J. (2007). « The Trouble with the MDGs : Confronting Expectations of Aid and Development Success ». *World Development* 35 (5), p. 735–751.
- CNUCED (2005). *Economic Development in Africa : Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. Genève : Nations unies, 106 p.
- CNUCED (2010a). *Manuel de statistiques de la CNUCED 2010*. Genève : Nations unies, 506 p.

- CNUCED (2010b). *Le développement économique en Afrique. Rapport 2010. La coopération Sud-Sud : l'Afrique et les nouvelles formes de partenariat pour le développement*. Genève : Nations unies, 124 p.
- Cogneau D., Naudet, J.D. (2007). « Who Deserves Aid ? Equality of Opportunity, International Aid, and Poverty Reduction ». *World Development*, 35 (1), p. 104-120.
- Cohen D., Jacquet P., Reisen H. (2007). « Loans or Grants ? ». *Review of World Economics*, 143 (4), p. 764-782.
- Collier P. (2008). *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford : Oxford University Press, 224 p.
- Collier P., Dollar D. (2001). « Can the World Cut Poverty in Half ? How Policy Reform and Effective Aid can Meet International Development Goals ». *World Development*, 29(11), p. 1787-1802.
- Collier P., Dollar D. (2002). « Aid Allocation and Poverty Reduction ». *European Economic Review*, 46(8), p. 1475-1500.
- Commission Brandt (1980). *North-South : a Programme for Survival. Report of the Independent Commission on International Development Issues*. Cambridge : MIT, 304 p.
- Commission européenne (2011). *EU Accountability Report 2011 on Financing for Development. Review of progress of the EU and its Member States*. SEC (2011) 500 final. Bruxelles : Commission européenne, 101 p.
- Commission européenne (2012). *EU Accountability Report 2012 on Financing for Development. Review of progress of the EU and its Member States*. SWD (2012) 199. Bruxelles : Commission européenne, 108 p.
- Commission Pearson (1969). *Partners in Development. Report of the Commission of International Development*. New York: Praeger, 399 p.
- Commission pour l'Afrique (2005). *Our Common Interest. Report of the Commission for Africa*. Commission pour l'Afrique, s.l. : s.n., 450 p.
- Conseil de l'Union européenne (2002). *Conclusions de la Présidence*. SN 100/1/02 REV 1. Conseil européen de Barcelone, 15 et 16 mars 2002. Consultable à l'adresse : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/71026.pdf (Consultée en juillet 2012).

- Conseil de l'Union européenne (2005). *Les objectifs du millénaire pour le développement : contribution de l'UE à l'examen des OMD lors de la réunion de haut niveau de 2005 organisée par les Nations unies*. Doc. 9266/05. Bruxelles, le 24 mai 2005. Consultable à l'adresse : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/05/st09/st09266.fr05.pdf> (Consultée en juillet 2012).
- Conseil de l'Union européenne (2008). *Conclusions du Conseil – Lignes directrices pour la participation de l'UE à la Conférence internationale sur le financement du développement (Doha, 29 novembre – 2 décembre 2008)*. Doc. 15480/08, Bruxelles, le 11 novembre 2008. Consultable à l'adresse : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st15/st15480.fr08.pdf> (Consultée en juillet 2012).
- Coordination Sud (2005a). *L'aide publique française au développement et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions* Paris : Coordination Sud, 178 p.
- Coordination Sud (2005b). « Sommet de Gleneagles. Résultats en matière de financement du développement ». *Document de travail de la Commission APD de Coordination Sud*, Coordination Sud, juillet 2005, 5 p.
- Cué M. (2010). « Objectifs du millénaire pour le développement : un partenariat déséquilibré entre le Nord et le Sud ». *Stateco*, n°105, AFRISTAT- INSEE - IRD (DIAL), p. 33-47.
- Cué-Rio M. (2011). « New Actors, Flows and Instruments in Development Finance: an Opportunity for Rethinking the Traditional Role of ODA in Sub-Saharan Africa? ». Papier présenté lors de la conférence EADI-DSA *Rethinking Development in an Age of Scarcity and Uncertainty : New values, Voices and Alliances for increased Resilience*. York, 19-22 septembre 2011, 19 p.
- Dang H.A., Knack S., Rogers H. (2009). « International Aid and Financial Crises in Donor Countries ». *Policy Research Working Paper*, 5162, Banque mondiale, décembre 2009, 35 p.
- Delamonica E., Mehrotra S., Vandemoortele J. (2001). « Is EFA affordable? Estimating the global minimum cost of 'education for all' ». *Innocenti working paper*, 87. UNICEF, 33 p.
- Devarajan S., Miller M.J., Swanson E.V. (2002). « Goals for development : history, prospects and costs ». *Policy research working paper*, 2819. Banque mondiale, avril 2002, 38 p.
- Djankov S., Montalvo J., Reynal-Querol M. (2008). « The curse of aid ». *Journal of Economic Growth*, 13 (3), p. 169-194.
- Dollar D., Levin V. (2004). « The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984–2002 ». *Policy Research Working Paper*, 3299, Banque mondiale, mai 2004, 33 p.

- Dreher A., Nunnenkamp P., Thiele R. (2008). « Does aid for education educate children ? Evidence from panel data », *The World Bank Economic Review*, 22 (2), p. 291-314.
- Dreher A., Nunnenkamp P., Thiele R. (2011). « Are 'New' donors different ? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between nonDAC and DAC Donor Countries ». *World Development*, 39 (11), p. 1950-1968.
- Easterly W. (1999), « The Ghost of Financing Gap : Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions ». *Journal of Development Economics*, 60 (2), p. 423-438.
- Easterly W. (2001). *The Elusive Quest for Growth : Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge : The MIT Press, 342 p.
- Easterly W. (2003). « Can Foreign Aid Buy Growth ? ». *Journal of Economic Perspectives*, 17 (3), p. 23-48.
- Easterly W. (2006). *The White Man's Burden : Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done so much Ill and So Little Good*. New York : The Penguin Press, 436 p.
- Easterly W. (2007). « Are aid agencies improving ? ». *Economic Policy*, 22 (52), p. 633-678.
- Easterly W. (dir.) (2008). *Reinventing Foreign Aid*. Cambridge : The MIT Press, 567 p.
- Easterly W. (2009). « Can the West Save Africa? ». *Journal of Economic Literature*, 47 (2), p. 373-447.
- Easterly W., Pfutze T. (2008). « Where does the money go ? Best and worst practices in foreign aid ». *Journal of Economic Perspectives*, 22(2), p. 29-52.
- Easterly W., Williamson C.R. (2011). « Rhetoric versus Reality : The Best and Worst of Aid Agency Practices ». *World Development*, 30 (11), p. 1930-1949.
- ECOSOC (2008). *Trends in South-South triangular development cooperation*. Background study for the Development Cooperation Forum. New York: United Nations Economic and Social Council, 58 p.
- Eifert B., Gelb A. (2008). « Reforming Aid: Toward More Predictable, Performance-Based Financing for Development ». *World Development*, 36 (10), p. 2067-2081.
- Evans A. (2010). *Aid effectiveness post-2010 – A think piece on ways forward*. Londres : Overseas Development Institute, 16 p.

- FERDI (2010). *En route vers le Sommet des OMD : Revue bibliographique des récentes publications mondiales sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement*. Clermont-Ferrand : Fondation pour les études et recherches sur le développement international, 37 p.
- Fitzsimons E., Rogger D., Stoye G. (2012). « UK development aid ». In : Emmerson C., Johnson P., Miller, H. *The IFS Green Budget : February 2012*. Londres : The Institute for Fiscal Studies, p. 142 – 161.
- Fischer A.M. (2010). « Towards Genuine Universalism within Contemporary Development Policy ». *IDS Bulletin*, 41 (1), p. 36-44.
- FMI (2010). *Manuel de la balance des paiements*. Sixième édition. Washington DC : FMI, 351 p.
- Fukuda-Parr S. (2004). « Millennium Development Goals : Why They Matter ». *Global Governance*, 10, p. 395–402.
- Fukuda-Parr S. (2006). « Millennium Development Goal 8 : Indicators for International Human Rights Obligations ? ». *Human Rights Quarterly*, 28 (4), p. 966–997.
- Fukuda-Parr S. (2008). « Are The MDGs Priority in Development Strategies and Aid Programmes ? Only Few Are ! ». *International Poverty Centre Working Paper*, 48, Programme des Nations unies pour le développement, octobre 2008, 24 p.
- Fukuda-Parr S. (2010). « Reducing Inequality – The Missing MDG : A Content Review of PRSPs and Bilateral Donor Policy Statements ». *IDS Bulletin*, 41(1), p. 26-35.
- Fukuda-Parr S., Hulme D. (2009). « International Norm Dynamics and ‘the End of Poverty’ : Understanding the Millennium Development Goals (MDGs) ». *Brooks World Poverty Institute Working Paper*, 96, University of Manchester, juin 2009, 38 p.
- G8 (2005). *The Gleneagles Communiqué*. Sommet du G8, Gleneagles, juillet 2005. Consultable à l'adresse : http://www.unglobalcompact.org/docs/about_the_gc/government_support/PostG8_Gleneagles_Communique.pdf (Consultée en août 2012).
- G77 (1967). *Charter of Algiers*. Premier groupe ministerial du Groupe des 77, Alger 10 – 20 octobre 1967. Consultable à l'adresse : <http://www.g77.org/doc/algier~1.htm> (Consulté en juillet 2012).
- Gabas J.J. (2005). *Nord-Sud : l'impossible coopération ?* Paris : Presses de Sciences Po, 115 p.
- Gabas J.J., Ribier V. (2013). « Les déterminants politiques de la mesure de l'aide au développement ». *Revue Tiers Monde*, 2013/1, n°213, p. 33-50.

- Gavas M. (2012). « The European Commission's legislative proposals for financing EU Development Cooperation ». *ODI Background Note*, Overseas Development Institute, février 2012, 8 p.
- Gates S., Hoeffler A. (2004). « Global aid allocation patterns : Are Nordic Donors Different ? ». *CSAE Working Paper*, 34, Center for the Study of African Economies, décembre 2004, 34 p.
- Gelb A. (2010). « How Can Donors Create Incentives for Results and Flexibility for Fragile States ? A Proposal for IDA ». *Working paper*, 227, Center for Global Development, octobre 2010, 23 p.
- Glennie J. (2011). « The role of aid to middle-income countries : a contribution to evolving EU development policy ». *ODI Working Paper*, 331, Overseas Development Institute, juin 2011, 30 p.
- Gomanee K., Morrissey O., Mosley P. *et al.* (2003) « Aid, Pro-poor Government Spending and Welfare ». *CREDIT Research Paper*, 03/03. Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham, février 2003, 41 p.
- Hansen H., Tarp F. (2000). « Policy arena. Aid effectiveness disputed ». *Journal of International Development*, 12 (3), p. 375-398.
- Hansen H., Tarp F. (2001). « Aid and growth regressions ». *Journal of Development Economics*, 64 (2), p. 547-570.
- Hugon P. (2005). « L'éclatement des Suds et les nouvelles relations internationales ». *Revue internationale et stratégique*, 2005/3, n°59, p. 83-94.
- Hugon P. (2008). « La Chine en Afrique, néocolonialisme ou opportunités pour le développement ? ». *Revue internationale et stratégique*, 2008/4, (n° 72), p. 219-230.
- Hugon P. (2010). « La crise va-t-elle conduire à un nouveau paradigme du développement ? ». *Mondes en développement*, 2010/2, n° 150, p. 53-67.
- Hudson Institute (2007). *The Index of Global Philanthropy 2007*. Washington, DC : Hudson Institute, 80 p.
- Hudson Institute (2008). *The Index of Global Philanthropy 2008*. Washington, DC : Hudson Institute, 76 p.
- Hudson Institute (2009). *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2009*. Washington, DC : Hudson Institute, 84 p.
- Hudson Institute (2010). *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2010*. Washington, DC : Hudson Institute, 72 p.

- Hudson Institute (2011). *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2011*. Washington, DC: Hudson Institute, 34 p.
- Hudson Institute (2012). *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2012*. Washington, DC : Hudson Institute, 34 p.
- Hulme D. (2009). « The Millennium Development Goals : A Short History of the World's Biggest Promise ». *Brooks World Poverty Institute Working Paper*, 100, University of Manchester. septembre 2009, 54 p.
- Hulme D. (2010). « Lessons from the Making of the MDGs : Human Development Meets Results-based Management in an Unfair World ». *IDS Bulletin*, 41 (1), p. 15-25.
- Jacquet P. (2006a). « Les enjeux de l'aide publique au développement ». *Politique étrangère*, 2006/4, hiver, p. 941-954.
- Jacquet P. (2006b). « Revisiter l'aide publique au développement ». *Économie internationale*, 2006/4, n° 108, p. 139-152
- Jacquet P., Naudet J.D. (2006). « Les fondements de l'aide ». In : Cohen D., Guillaumont-Jeanneney S., Jacquet P. *La France et l'aide publique au développement*. Paris : La Documentation française, p. 47-88.
- Jepma, C.J. (1991). *L'aide liée*. Études du Centre de Développement. Paris : OCDE, 90 p.
- Jolly R. (2003). *Global Goals – the UN experience*. Background paper for the Human Development Report 2003. New York : Programme des Nations unies pour le développement, 22 p.
- Jolly R. (2010). « The MDGs in Historical Perspective ». *IDS Bulletin*, 41 (1), p. 48-50.
- Kanbur R., Sumner A. (2011). « Poor Countries or Poor People ? Development Assistance and the New Geography of Global Poverty ». *Working Paper*, 8, Charles H. Dyson School of Applied Economics and Management at the Cornell University, février 2011, 12 p.
- Kaplinsky R., Farooki M. (2010). *Africa's cooperation with new and emerging development partners : options for Africa's development* ». New York : Nations unies, 96 p.
- Kaul I. Grunberg I., Stern M.A. (1999). *Global Public Goods : International Cooperation in the 21st Century*. New York : Oxford University Press, 546 p.
- Kenny C. (2008). « What is effective aid ? How would donors allocate it ? ». *European Journal of Development Research*, 20 (2), p. 330-346.

- Kenny C., Sumner A. (2011). « More Money or More Development : What Have the MDGs Achieved ? ». *Working Paper*, 278, Center for Global Development. Décembre 2011, 41 p.
- Kharas H. (2007). « The New Reality of Aid ». *Paper of the Wolfensohn Center for Development*, The Brookings Institution, août 2007, 16 p.
- Kharas H. (2008). « Measuring the Cost of Aid Volatility ». *Wolfensohn Centre for Development Working Paper*, 3, The Brookings Institution, juillet 2008, 30 p.
- Knack S. (2009). « Sovereign rents and quality of tax policy and administration ». *Journal of Comparative Economics*, 37 (3), p. 359–371.
- Kosack S. (2003). « Effective aid : How democracy allows development aid to improve the quality of life ». *World Development*, 31 (1), p. 1-22.
- Kragelund P. (2008). « The Return of Non-DAC Donors to Africa : New Prospects for African Development ? ». *Development Policy Review*, 26 (5), p. 555-584.
- Lancaster (2007). *The Chinese Aid System*. Centre for Global Development 8 p.
- Lensink R., Morrissey O. (2000), « Aid instability as a measure of uncertainty and the positive impact of aid and growth ». *Journal of Development Studies*, 36 (3), p. 31-49.
- Manning R. (2006). « Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Cooperation ? ». *Development Policy Review*, 24 (4), p. 371-385.
- Manning R. (2009). *Using Indicators to Encourage Development : Lessons from the Millennium Development Goals*. DIIS Report 2009 : 01. Copenhagen : Danish Institute for International Studies, 100 p.
- Manning R. (2010). « The Impact and Design of the MDGs: Some Reflections ». *IDS Bulletin* 41 (1), p. 7-14.
- Manning R. (2012). « Le devenir des financements internationaux assortis de conditions libérales ». In : OCDE. *Coopération pour le développement 2011 : Edition spéciale « 50e anniversaire »*. Paris : OCDE, p 121-134.
- McGillivray M. (1989). « The Allocation of Aid among Developing Countries : A Multi-Donor Analysis Using a Per Capita Aid Index ». *World Development*, 17(4), p. 561-568.
- Michailof S., Bonnel A. (2010). *Notre maison brûle au Sud. Que peut faire l'aide au développement*. Paris : Fayard, 368 p.

- Minoiu C., Reddy S.G. (2009). « Development Aid and Economic Growth : A Positive Long-Run Relation ». *IMF Working Paper*, 09/118, Fonds monétaire international, mai 2009, 33 p.
- Mold A., Prizzon A., Frot E. *et al.* (2010). « Aid Flows in Times of Crisis ». Présentation préparée pour la *Conference on Development Cooperation In Times of Crisis and on Achieving the MDGs*, Madrid, 9-10 juin 2010.
- Moyo D. (2009). *L'aide fatale : les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique*. Paris : JC Lattès, 252 p.
- Mokoro (2011). « Aid Predictability – Synthesis of Findings and Good Practices. Volume I ». Etude préparée pour le DAC Working Party on Aid Effectiveness – Task Team on Transparency and Predictability aux effets du 4^{ème} Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, 29 nov. – 1 déc. 2011, Busan, 76 p.
- Naim M. (2007). « Missing Links : Rogue aide ». *Foreign Policy*, 159, p. 95-96.
- Nations unies (1945). *Charte des Nations unies*. Conférence des Nations unies pour l'Organisation internationale, San Francisco, 26 juin 1945. Consultable à l'adresse : <http://www.un.org/fr/documents/charter/pdf/charter.pdf> (Consultée en juin 2012).
- Nations unies (1948). *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale des Nations unies du 10 décembre 1948. Consultable à l'adresse : <http://www.un.org/french/documents/ga/res/3/fres3.shtml> (Consultée en juin 2012).
- Nations unies (1960). *Accélération du courant de capitaux et de l'assistance technique aux pays en voie de développement*. Résolution A/RES/1522 (XV) de l'Assemblée générale des Nations unies du 15 décembre 1960. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1522%28XV%29&Lang=F (Consultée en juillet 2012).
- Nations unies (1961a). *Décennie des Nations unies pour le développement*. Résolution A/RES/1710 (XVI) de l'Assemblée générale des Nations unies du 19 décembre 1961. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1710%28XVI%29&Lang=F (Consultée en juillet 2012).
- Nations unies (1961b). *Réaffirmation de la résolution 1522 relative à l'accélération du courant de capitaux et de l'assistance technique aux pays en voie de développement*. Résolution A/RES/1711 (XVI) de l'Assemblée générale des Nations unies du 19 décembre 1961. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1711%28XVI%29&Lang=F (Consultée en juillet 2012).

- Nations unies (1970). *Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations unies pour le développement*. Résolution A/RES/2626 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations unies du 24 octobre 1970. Consultable à l'adresse : www.un.org/french/documents/ga/res/25/fres25.shtml (Consultée en juillet 2012).
- Nations unies (1971). *Identification des pays en voie de développement les moins avancés*. Résolution A/RES/ 2768 (XXVI) de l'Assemblée générale des Nations unies du 18 novembre 1971. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/2768%28XXVI%29&Lang=F (Consultée en septembre 2012).
- Nations unies (1974). *Déclaration concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international*. Résolution A/RES/3201 (S-VI) de l'Assemblée générale des Nations unies du 1^{er} mai 1974. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/3201%20%28S-VI%29 (Consultée en juin 2012).
- Nations unies (1980). *Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations unies pour le développement*. Résolution A/RES/35/56 de l'Assemblée générale des Nations unies du 5 décembre 1980. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/35/56&Lang=F (Consultée en juillet 2012).
- Nations unies (1990). *Stratégie internationale du développement pour la quatrième Décennie des Nations unies pour le développement*. Résolution A/RES/45/199 de l'Assemblée générale des Nations unies du 21 décembre 1990. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/45/199 (Consultée en juillet 2012).
- Nations unies (1992). *Rapport de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement*. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I). Conférence mondiale sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992. Consultable à l'adresse : <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-4.htm> (Consultée en juillet 2012).
- Nations unies (1994). *Déclaration et le Programme de la Barbade. Programme d'action pour des petits États insulaires*. Conférence mondiale sur le développement durable des petits États insulaires en développement, Bridgetown (Barbade), 26 avril – 6 mai 1994. Consultable à l'adresse : <http://www.un.org/french/events/sidsprog.htm> (Consultée en juillet 2012).
- Nations unies (1995). *Rapport du Sommet mondial pour le développement social*. A/CONF.166/9. Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995. Consultable à l'adresse : <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9fr.htm> (Consultée en juillet 2012).

- Nations unies (2000). *Déclaration du Millénaire*. Résolution A/RES/55/2 de l'Assemblée générale des Nations unies du 8 septembre 2000. Consultable à l'adresse : <http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm> (Consultée en juillet 2012).
- Nations unies (2001a). *Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire*. A/56/326. Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale des Nations unies du 6 septembre 2011. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/56/326 (Consultée en août 2012).
- Nations unies (2001b). *Rapport du Groupe de haut niveau sur le financement du développement*. A/55/1000. Préparé en vue de la Conférence internationale sur le financement du développement de Monterrey du mars 2002. Consultable à l'adresse : <http://www.un.org/reports/financing/> (Consultée en août 2012).
- Nations unies (2001c). *Déclaration de Bruxelles*. A/CONF.191/12. Troisième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés, Bruxelles, 14-20 mai 2001. Consultable à l'adresse : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/519/08/PDF/G0151908.pdf?OpenElement> (Consultée en août 2012).
- Nations unies (2001d). *Programme d'action en faveur des Pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010*. A/CONF.191/11. Adopté par la troisième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés, Bruxelles, 14-20 mai 2001. Consultable à l'adresse : <http://www.unesco.org/ldc/fr/ldcunpoafre.pdf> (Consultée en août 2012).
- Nations unies (2002a). *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*. A/CONF.198/11. Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002. Consultable à l'adresse : http://unctad.org/fr/docs/aconf198d11_fr.pdf (Consultée en août 2012).
- Nations unies (2002b). *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable*. A/CONF.199/20. Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août – 4 septembre 2002. Consultable à l'adresse : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/94/PDF/N0263694.pdf?OpenElement> (Consultée en août 2012).
- Nations unies (2005a). *Objectifs du Millénaire pour le développement : Rapport 2005*. New York : Nations unies, 43 p.
- Nations unies (2005b). *Document final du Sommet mondial de 2005*. Résolution A/RES/60/1, de l'Assemblée générale des Nations unies du 24 octobre 2005. Consultable à l'adresse : <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1> (Consultée en juillet 2012).

- Nations unies (2008a). *Huitième objectif du Millénaire pour le développement : résultats du Partenariat mondial pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*. Rapport de 2008 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. New York, Nations Unies, 59 p.
- Nations unies (2008b). *Passer à l'action pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement : récapitulatif des initiatives et des engagements en rapport avec la réunion de haut niveau sur les objectifs du Millénaire pour le développement*. Réunion de haut niveau sur les objectifs du Millénaire pour le développement, 25 septembre 2008. New York : Nations unies. Consultable à l'adresse : <http://www.un.org/fr//millenniumgoals/bkgd.shtml> (Consultée en juillet 2012).
- Nations unies (2008c). *Déclaration de Doha sur le financement du développement : document final de la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey*. A/CONF.212. Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, Doha (Qatar), 29 novembre – 2 décembre 2008. Consultable à l'adresse : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Doha_declaration_2008_fr.pdf (Consultée en juillet 2012).
- Nations unies (2009a). *Huitième objectif du Millénaire pour le développement : renforcement du Partenariat mondial en temps de crise*. Rapport de 2009 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. New York : Nations unies, 81 p.
- Nations unies (2009b). *Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement*. A/CONF.214/3. Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, New York, 22 juin 2009. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/CONF.214/3 (Consultée en août 2012).
- Nations unies (2010a). *Huitième objectif du Millénaire pour le développement : le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins*. Rapport de 2010 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. New York : Nations unies, 89 p.
- Nations unies (2010b). *Tenir les promesses : unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement*. Résolution A/RES/65/1 de l'Assemblée générale des Nations unies du 19 octobre 2010. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/1 (Consultée en août 2012).
- Nations unies (2011a). *Huitième objectif du Millénaire pour le développement. Le partenariat mondial pour le développement : l'heure est aux résultats*. Rapport de 2011 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. New York : Nations unies, 91 p.

- Nations unies (2011b). *Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020*. A/CONF.219/3. Adopté par la quatrième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés, Istanbul, 9-13 mai 2011. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/wcm/content/site/ldc/lang/fr/home/template/news_item.jsp?cid=26412 (Consulté en août 2012).
- Nations unies (2012). *Huitième objectif du Millénaire pour le développement. Le partenariat mondial pour le développement : traduire la théorie en pratique*. Rapport de 2012 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. New York : Nations unies, 100 p.
- Naudet J.D. (2005), « Les OMD et l'aide de cinquième génération. Analyse de l'évolution des fondements éthiques de l'aide au développement ». *Document de travail*, 2, Agence française de développement, mai 2005, 31 p.
- OCDE (1961). *Moyens financiers mis à la disposition des pays en voie de développement économique, 1956-1959*. Paris : OCDE, 159 p.
- OCDE (1962). *Directives pour la notification des apports d'aide et de ressources aux pays en développement sur une base comparable*. Paris : OCDE. Consultable à l'adresse : <http://acts.oecd.org/Instruments/ListBySubjectView.aspx>. (Consultée en juillet 2012).
- OCDE (1963). *Résolution sur les conditions financières et modalités de l'aide*. Paris : OCDE. Consultable à l'adresse : <http://acts.oecd.org/Instruments/ListBySubjectView.aspx>. (Consultée en juillet 2012).
- OCDE (1965). *Résolution sur les conditions financières et modalités de l'aide*. Paris : OCDE. Consultable à l'adresse : <http://acts.oecd.org/Instruments/ListBySubjectView.aspx>. (Consultée en juillet 2012).
- OCDE (1972). *Recommandation sur les conditions financières et modalités de l'aide*. Paris : OCDE. Consultable à l'adresse : <http://acts.oecd.org/Instruments/ListBySubjectView.aspx>. (Consultée en juillet 2012).
- OCDE (1996). *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^{ème} siècle*. Paris : OCDE, 27 p.
- OCDE (2002). « History of the 0.7 ODA Target ». *DAC Journal*, 3 (4), version révisée en juin 2010, p. III-9 –III-11.
- OCDE (2003). *Philanthropic Foundations and Development Co-operation*. Off-print of the DAC Journal 2003, 4 (3). Paris : OCDE , 78 p.
- OCDE (2006a). *Dates marquantes : histoire du Comité d'aide au développement de l'OCDE*. Edition 2006. Paris : OCDE, 74 p.

- OCDE (2006b). *Coopération pour le développement : Rapport 2005*. Paris : OCDE, 283 p.
- OCDE (2006c). *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Volume 2 : Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*. DAC Guidelines and reference series. Paris : OCDE, 81 p.
- OCDE (2007a) *Directives pour l'établissement des formulaires du système de notification des pays créanciers*. DCD/DAC(2007)39/FINAL. Paris : OCDE, 150 p.
- OCDE (2007b). *Coopération pour le développement : Rapport 2006*. Paris : OCDE, 247 p.
- OCDE (2007c). *Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris : synthèse des résultats*. Paris : OCDE, 140 p.
- OCDE (2008a). *Coopération pour le développement : Rapport 2007*. Paris : OCDE, 253 p.
- OCDE (2008b). *Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans*. Scaling Up : Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability. Paris : OCDE, 76 p.
- OCDE (2008c). *Recommandation du CAD sur le déliement de l'aide au développement aux pays les moins avancés et aux pays pauvres très endettés*. Paris : OCDE, 13 p.
- OCDE (2008d). *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration : Making Aid More Effective by 2010*. Better Aid. Paris : OCDE, 152 p.
- OCDE (2009a). *Note d'information sur le processus d'examen par les pairs réalisés par le CAD*. D(2009)6/REV1. Paris : OCDE, 8 p.
- OCDE (2009b). *Coopération pour le développement : Rapport 2009*. Paris : OCDE, 274 p.
- OCDE (2009c). *2009 DAC Report on Aid Predictability : Survey on Donors' Forward Spending Plans 2009 – 2011*. Paris : OCDE, 40 p.
- OCDE (2009d). *Une réponse des donateurs de l'OCDE membres et non membres du CAD face aux défis liés au développement mondial du fait de la crise : Plan d'action de la réunion à haut niveau du CAD*. Paris : OCDE. Consultable à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/cad/42867252.pdf> (Consultée en juin 2012).
- OCDE (2009e). « Gestion axée sur les résultats en matière de développement ». *Synthèses*, avril 2009, 7 p.
- OCDE (2009f). *Directives pour l'établissement des formulaires du système de notification des pays créanciers : addendum sur les types d'aide*. DCD/DAC(2007)39/FINAL/ADD2. Paris : OCDE, 7 p.

- OCDE (2010a) *Directives pour l'établissement des rapports statistiques du CAD*. DCD/DAC(2010)40/REV1. Paris : OCDE, 80 p.
- OCDE (2010b) *Perspectives du développement mondial 2010 : le basculement de la richesse*. Paris : OCDE, 189 p.
- OCDE (2010c). *2010 OECD Report on Aid Predictability : Survey on Donors' Forward Spending Plans 2010 – 2012*. Paris : OCDE, 35 p.
- OCDE (2010d). *Coopération pour le développement : Rapport 2010*. Paris : OCDE, 298 p.
- OCDE (2010e). « Getting Closer to the Core : Measuring Country Programmable Aid ». *Development Brief*, 1, juin 2010, 2 p.
- OCDE (2010f). *Mandat du CAD 2011-2015*. DCD/DAC(2010)34/FINAL. Paris : OCDE, 4 p.
- OCDE (2010g). *Le CAD vu de l'intérieur : présentation du Comité d'aide au développement de l'OCDE 2009-2010*. Paris : OCDE, 39 p.
- OCDE (2011a). *Perspectives du développement mondial 2012 : la cohésion sociale dans un monde en mutation*. Paris : OCDE, 291 p.
- OCDE (2011b). *2011 OECD Report on Aid Predictability : Survey on Donors' Forward Spending Plans 2011 – 2013*. Paris : OCDE, 37 p.
- OCDE (2011c). *Efficacité de l'aide 2005-10 : progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*. Paris : OCDE, 212 p.
- OCDE (2011d). *DAC Peer Review of the United States 2011*. Paris : OCDE, 115 p.
- OCDE (2011e). *Recommandation du CAD sur les bonnes pratiques pour la prise d'engagements*. DCD/DAC(2011)12/REV1. Paris : OCDE. Consultable à l'adresse : <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=269&Lang=fr&Book=False> (Consultée en août 2012).
- OCDE (2012a). *Coopération pour le développement 2011 : Edition spéciale « 50e anniversaire »*. Paris : OCDE, 271 p.
- OCDE (2012b). *From Aid to Development : The Global Fight against Poverty*. OCDE Insights. Paris : OCDE, 186 p.
- OCDE (2012c). *Outlook on Aid : Survey On Donors' Forward Spending Plans 2012-2015*. Aid Quality and Architecture. Paris : OCDE, 2 p.

- OCDE (2012d). *Development Co-operation Report 2012 : Lessons in Linking sustainability and Development*. Paris : OCDE, 295 p.
- OCDE (2012e). *2012 OECD DAC Report on Aid Predictability : Survey on Donors' Forward Spending Plans 2012-2015 and Efforts since HLF-4*. Paris : OCDE, 28 p.
- OCDE, Development Gateway Foundation (2009). *Comparative Study of Data Reported to the OECD Creditor Reporting System (CRS) and to the Aid Management Platform (AMP)*. Paris : OCDE, 36 p.
- Oxfam (2002). « Last chance at Monterrey : meeting the challenge of poverty reduction ». *Oxfam Briefing paper*, 17, mars 2002, 31 p.
- Pallage S., Robe M.A. (2001). « Foreign Aid and the Business Cycle ». *Review of International Economics*, 9 (4), p. 641-672.
- Parlement européen (2011). *Document de base législatif*. 2011/0406(COD) du 7 décembre 2011. Consultable à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1181018&l=fr&t=E> (Consultée en février 2013).
- Paulo S., Reisen H. (2010). « Eastern Donors and Western Soft Law : Towards a DAC Donor Peer Review of China and India ? ». *Development Policy Review*, 28 (5), p. 535-552.
- Peyronnet J.C., Cambon C. (2012). *Projet de loi de finances pour 2013 : aide publique au développement*. Tome IV. Avis n° 150. Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Sénat français, session ordinaire de 2012-2013, enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012, 350 p.
- Radelet S. (2006). « A Primer on Foreign Aid ». *Working Paper*, 92, Centre for Global Development, juillet 2006, 24 p.
- Raffinot M. (2009). « Dambisa Moyo, l'aide fatale. Les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique ». *Afrique contemporaine*, 2009/4, n° 232, p. 209-216.
- Rajan R.G., Subramanian A. (2005a). « Aid and Growth : What Does the Cross-Country Evidence Really Show ? ». *IMF Working Paper*, 05/127, Fonds monétaire international, juin 2005, 48 p.
- Rajan R.G., Subramanian A. (2005b). « What Undermines Aid's Impact on Growth ? ». *IMF Working Paper*, 05/126, Fonds monétaire international, juin 2005, 54 p.
- Ratha D., Mohapatra, S., Plaza, S. (2008). « Beyond Aid: New Sources and Innovative Mechanisms for Financing Development in Sub-Saharan Africa ». *Policy Research Working Paper*, 4609, Banque mondiale, avril 2008, 37 p.

- Ratha D., Mohapatra S., Silwal A. (2011a). *Recueil de statistiques 2011 sur les migrations et les envois de fonds*. 2^{ème} édition. Washington DC : Banque mondiale, 275 p.
- Ratha D., Mohapatra S., Özden C. *et al.* (2011b). *Leveraging Migration for Africa. Remittances, Skills, and Investments*. Washington DC: Banque mondiale, 212 p.
- Riddell R.C. (2007). *Does Foreign Aid Really Work ?* Oxford : Oxford University Press, 505 p.
- Roodman D. (2011a). *The Commitment to Development Index : 2011 Edition*. Washington DC : Center for Global Development, 69 p
- Roodman D. (2011b) « An Index of Donor Performance ». *Working Paper*, 67, Center for Global Development, October 2011 edition, 45 p.
- Rosenstein-Rodan P.N. (1961). « International aid for underdeveloped countries ». *Review of Economics and Statistics*, 43(2), p. 107-138.
- Sachs J.D., Arthur J.W., Schmidt-Traub G., *et al.* (2004). « Ending Africa's poverty Trap ». *Brooking Papers on Economic Activity*, 35 (1), p. 117-240.
- Sachs J.D. (2005a). *The End of Poverty : Economic Possibilities for Our Time*. New York : The Penguin Press, 397 p.
- Sachs J.D. (2005b) (dir.). *Projet Objectifs du Millénaire des Nations unies. Investir dans le développement : plan pratique pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement*. New York : PNUD, 89 p.
- Saith A. (2006). « From Universal Values to Millennium Development Goals : Lost in Translation ». *Development and Change*, 37(6), p. 1167–1199.
- Severino J. M., Ray O. (2010). « La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale ». *Document de travail, Série Politiques de développement*, 11, Fondation pour les études et recherches sur le développement international, mai 2010, 31 p.
- Shafik N. (2011). « The Future of Development Finance ». *Working Paper*, 250, Center for Global Development, mai 2011, 17 p.
- Smith K. (2011). *Statistical reporting by the Bill and Melinda Gates Foundation to the OECD DAC: Aid to Health Data Now Includes World's Largest Private Foundation*. Paris : OCDE, 2 p.
- Sumner (2010). « Global Poverty and the New Bottom Billion : What if Three-Quarters of the World's Poor Live in Middle-Income Countries ? ». *Working paper*, Institute of Development Studies, septembre 2010, 42 p.

- Sumner A. (2011). « The New Bottom Billion : What If Most of the World's Poor Live in Middle-Income Countries ? ». *CDG brief*, Center for Global Development, mars 2011, 4 p.
- Sumner A. (2012). « Where Do The Poor Live ? ». *World Development*, 40 (5), p. 865–877.
- Sumner A., Tiwari M. (2011). Global Poverty Reduction to 2015 and Beyond. *Global Policy*, 2(2), p. 138-151.
- Thiele R., Nunnenkamp P., Dreher A. (2007). « Do Donors Target Aid in Line with the Millennium Development Goals ? A Sector Perspective of Aid Allocation ». *Review of World Economics*, 143 (4), p. 596-630.
- Tierney M., Nielson D., Hawkins D., *et al.* (2011). « More Dollars that Sense : Refining Our Knowledge of Development Finance Using AidData ». *World Development*, 39 (11), p. 1891-1906.
- Vandemoortele J. (2003). « Are the MDGs feasible ? ». *Development Policy Journal*, 3, p. 1-23.
- Vandemoortele J. (2007). « The MDGs: “M” for Misunderstood? ». *WIDER Angle*, No. 1/2007, p. 6-7.
- Vararat A., Bueren J., De Paepe G., *et al.* (2011). « Revisiting MDG Cost Estimates From A Domestic Resource Mobilisation Perspective ». *Working Paper*, 306, Centre de développement de l'OCDE, décembre 2011, 66 p.
- Wilson S.E. (2011). « Chasing Success: Health Sector Aid and Mortality ». *World Development*, 39 (11), p. 2032–2043.
- Woods N. (2008). « Whose Aid ? Whose Influence ? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance ». *International Affairs*, 84 (6), p. 1205-1221.
- Zimmermann F., Smith K. (2011), « More Money, More Actors, More Ideas for Development Co-operation ». *Journal of International Development*, 23 (5), p. 722–738.

Presse écrite

- Deschamps P.M. « La Fondation Clinton en ses bonnes œuvres ». *Les Échos*, 266, 1^{er} mars 2010, p. 24.
- Guichard G. « Pékin prêt à aider l'Europe pour sortir de la crise ». *Le Figaro*, 21 décembre 2010.
- The Economist. « The lion kings : Africa is now one of the world's fastest-growing regions ». *The Economist*, 6 janvier 2011, p. 66-67.

ANNEXES

ANNEXE I.

Membres du CAD et dates d'adhésion

Allemagne : 1961

Australie : 1966

Autriche : 1965

Belgique : 1961

Canada : 1961

Corée du Sud : 2010

Danemark : 1963

Espagne : 1991

États-Unis : 1961

Finlande : 1975

France : 1961

Grèce : 1999

Irlande : 1985

Italie : 1961

Japon : 1961

Luxembourg : 1992

Norvège : 1962

Nouvelle-Zélande : 1973

Pays-Bas : 1961

Portugal : de 1961 à 1974. Adhère à nouveau à partir de 1991

Royaume-Uni : 1961

Suède : 1965

Suisse : 1968

Union européenne : 1961

Nouveaux pays membres

(en raison de leur date d'adhésion très récente, cette thèse n'a pu prendre en considération les deux pays membres suivants) :

République Tchèque : membre du CAD depuis mai 2013

Islande : membre du CAD depuis mars 2013

ANNEXE II.

Liste officielle des OMD

Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)	
Objectifs et cibles (énoncés dans la Déclaration du Millénaire)	Indicateurs de suivi des progrès accomplis
Objectif 1: Éliminer l'extrême pauvreté et la faim	
Cible 1A: Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour	1.1 Proportion de la population disposant de moins d'un dollar par jour en parité du pouvoir d'achat (PPA) 1.2 Indice d'écart de la pauvreté 1.3 Part du quintile le plus pauvre de la population dans la consommation nationale
Cible 1B: Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif	1.4 Taux de croissance du PIB par personne occupée 1.5 Ratio emploi/population 1.6 Proportion de la population occupée disposant de moins de 1 dollar PPA par jour 1.7 Proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux dans la population occupée
Cible 1C: Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	1.8 Prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans 1.9 Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique
Objectif 2: Assurer l'éducation primaire pour tous	
Cible 2A: D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	2.1 Taux net de scolarisation dans le primaire 2.2 Proportion d'élèves ayant commencé la première année d'études primaires qui terminent l'école primaire 2.3 Taux d'alphabétisation des 15-24 ans, femmes et hommes
Objectif 3: Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	
Cible 3A: Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	3.1 Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur 3.2 Proportion des femmes salariées dans le secteur non agricole 3.3 Proportion des sièges occupés par les femmes au parlement national
Objectif 4: Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	
Cible 4A: Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	4.1 Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans 4.2 Taux de mortalité infantile 4.3 Proportion d'enfants d'1 an vaccinés contre la rougeole
Objectif 5: Améliorer la santé maternelle	
Cible 5A: Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	5.1 Taux de mortalité maternelle 5.2 Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié
Cible 5B: Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015	5.3 Taux de contraception 5.4 Taux de natalité parmi les adolescentes 5.5 Couverture des soins prénatals (au moins une visite et au moins quatre visites) 5.6 Besoins non satisfaits en matière de planification familiale

Annexe II : Liste officielle des OMD

Objectif 6: Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	
Cible 6A: D'ici à 2015, avoir enrayé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle	6.1 Taux de prévalence du VIH dans la population âgée de 15 à 24 ans 6.2 Utilisation d'un préservatif lors du dernier rapport sexuel à haut risque 6.3 Proportion de la population âgée de 15 à 24 ans ayant des connaissances exactes et complètes au sujet du VIH/sida 6.4 Taux de scolarisation des orphelins par rapport aux non-orphelins âgés de 10 à 14 ans
Cible 6B: D'ici 2010, assurer à tous ceux qui en ont besoin l'accès aux traitements contre le VIH/sida	6.5 Proportion de la population au stade avancé de l'infection par le VIH ayant accès à des médicaments antirétroviraux
Cible 6C: D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies et commencé à inverser la tendance actuelle	6.6 Incidence du paludisme et taux de mortalité due à cette maladie 6.7 Proportion d'enfants de moins de 5 ans dormant sous des moustiquaires imprégnées d'insecticide 6.8 Proportion d'enfants de moins de 5 ans atteints de fièvre traités aux moyens de médicaments antipaludéens appropriés 6.9 Incidence, prévalence de la tuberculose et taux de mortalité due à cette maladie 6.10 Proportion de cas de tuberculose détectés et soignés dans le cadre d'un traitement direct à court terme et sous observation
Objectif 7: Assurer un environnement durable	
Cible 7A: Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales	7.1 Proportion de zones forestières 7.2 Emissions de CO ₂ (total, par habitant et pour un dollar du PIB, en parité du pouvoir d'achat)
Cible 7B: Réduire la perte de la biodiversité et atteindre d'ici à 2010 une diminution significative du taux de perte	7.3 Consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone 7.4 Proportion de stocks de poissons vivant dans des milieux biologiques sains 7.5 Proportion de ressources d'eau totales utilisées 7.6 Proportion de zones terrestres et marines protégées 7.7 Proportion d'espèces menacées d'extinction
Cible 7C: Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base	7.8 Proportion de la population utilisant une source d'eau potable améliorée 7.9 Proportion de la population utilisant des infrastructures d'assainissement améliorées
Cible 7D: Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis	7.10 Proportion de citoyens vivant dans des taudis

Objectif 8: Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	
Cible 8A: Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire	<i>Certains des indicateurs ci-après sont évalués séparément dans les cas des pays les moins avancés (PMA) de l'Afrique, des pays sans littoral et des petites Etats insulaires en développement</i>
Comprend un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, au niveau tant national qu'international	<u>Aide publique au développement (APD)</u>
Cible 8B: Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés	8.1 Montant net de l'ADP totale et en faveur des pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE)
Suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés, l'application d'un programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTÉ) et l'annulation des dettes publiques bilatérales, ainsi que l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté	8.2 Proportion de l'ADP bilatérale totale des pays du CAD/OCDE, par secteur, consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement)
Cible 8C: Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits Etats insulaires en développement (en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires en développement et les décisions issues de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée Générale)	8.3 Proportion de l'ADP bilatérale des pays du CAD/OCDE qui n'est pas liée
Cible 8D: Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre l'endettement viable à long terme	8.4 ADP reçue par les pays en développement sans littoral en pourcentage de leur revenu national brut
	8.5 ADP reçue par les petits Etats insulaires en développement en pourcentage de leur revenu national brut
	<u>Accès aux marchés</u>
	8.6 Proportion du total des importations des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance des pays en développement et des pays les moins avancés qui sont admises en franchise de droits
	8.7 Droits de douane moyens appliqués par les pays développés aux produits agricoles et textiles en provenance des pays en développement
	8.8 Estimation des subventions aux produits agricoles dans les pays de l'OCDE en pourcentage de leur produit intérieur brut
	8.9 Proportion de l'ADP allouée au renforcement des capacités commerciales
	<u>Viabilité de la dette</u>
	8.10 Nombre total de pays ayant atteint leurs points de décision et nombre total de pays ayant atteint leurs points d'achèvement (cumulatif) dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ)
	8.11 Allègement de la dette annoncé au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)
	8.12 Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services
Cible 8E: En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement	8.13 Proportion de la population pouvant se procurer les médicaments essentiels à un coût abordable et dans des conditions pouvant être maintenues durablement
Cible 8F: En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous	8.14 Nombre de lignes fixes, pour 100 habitants
	8.15 Abonnés à un service de téléphonie mobile, pour 100 habitants
	8.16 Nombre d'utilisateurs d'Internet, pour 100 habitants

Consultable à l'adresse : http://www.un.org/en/development/desa/policy/mdg_gap/mdg8_targets.pdf (Consultée en août 2012).

Les objectifs du Millénaire pour le développement, et les cibles correspondantes, sont tirées de la Déclaration du Millénaire, signée en septembre 2000 par les dirigeants de 189 pays, dont 147 Chefs d'Etat et de gouvernement (<http://www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm>), et d'un autre accord auquel sont parvenus les Etats membres lors du Sommet Mondial de 2005 (Résolution adoptée par l'Assemblée Générale - A/RES/60/1, <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1>). Les objectifs et cibles sont interdépendants et doivent être considérés comme un tout. Ils représentent un partenariat entre les pays en développement et les pays développés, tous résolus à « créer - au niveau tant national que mondial - un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté ».

ANNEXE III.

Matrice des engagements globaux pour le domaine de l'APD

MDG Gap Task Force – Matrix of Global Commitments – August 2011

OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE (ODA)

Target 8.B calls for “more generous ODA for countries committed to poverty reduction”. While the context of this specific commitment is enhancing support to the least developed countries (LDCs), subsequent commitments on aid quantity have been geographically broader in coverage, as have commitments on improving the quality and effectiveness of aid. The Millennium Declaration called on industrialized countries “to grant more generous development assistance, especially to countries that are genuinely making an effort to apply their resources to poverty reduction”. This was reaffirmed at the 2002 Monterrey Conference on Financing for Development and the World Summit on Sustainable Development when world leaders pledged to “make concrete efforts towards the target of 0.7 per cent” of their gross national income (GNI) as aid, and also called on recipient and donor countries as well as international institutions to make aid more effective. At their 2002 Summit, the G-8 leaders stated that “no country genuinely committed to poverty reduction, good governance and economic reform will be denied the chance to achieve the Millennium Development Goals through lack of finance”. In 2005, G-8 summit leaders noted the various commitments to increase aid to developing countries by about \$50 billion a year by 2010 and committed, with other donors, that at least \$25 billion a year of the increase will go to Africa. At the Third United Nations Conferences on the LDCs in 2001, commitments to provide at least 0.15 per cent of GNI as aid to LDCs were made and reaffirmed in 2011.

To address the quality of ODA, the 2005 Paris Declaration on Aid Effectiveness and the 2008 Accra Agenda for Action formalized the actions that donor countries would take to improve the effectiveness of aid, emphasizing national ownership of development priorities, harmonization and alignment of donor activities, predictable and untied aid, programme-based approaches, improved procurement and financial management systems, results-oriented frameworks, transparency and mutual accountability. These specific commitments were to be implemented by 2010, and the Fourth High-level forum on Aid Effectiveness in Busan, in November 2011, will assess the progress and help to define a new framework for aid effectiveness.

Various summits have reaffirmed the international community’s commitments and have made pledges to attend to the impact of the global economic and food crises.

Name of Event/Initiative	Commitments, targets and indicators	Gap
Millennium Summit, New York, 6-8 September 2000 – MDG-8	<p>Target 8.B: “... and more generous ODA for countries committed to poverty reduction.”</p> <p>Indicators:</p> <p>8.1. Net ODA, total and to the least developed countries, as % of OECD/DAC donors’ GNI</p> <p>8.2. Proportion of total bilateral, sector allocable ODA of OECD/DAC donors to basic social services</p> <p>8.3. Proportion of bilateral ODA of OECD/DAC donors that is untied</p> <p>8.4. ODA received in landlocked developing countries as a proportion of their GNI</p> <p>8.5. ODA received in small island developing States as a proportion of their GNI</p>	<p>No numerical targets were set.</p> <p>Indicator 8.1: DAC countries provided 0.32 per cent of their GNI as aid to developing countries in 2010 and aid to LDCs amounted to 0.1 per cent of DAC donor GNI in 2009.</p> <p>Indicator 8.2: Aid to basic social services in 2009 was equivalent to 21 per cent of bilateral sector allocable aid, up from 15.5 per cent in 2000.</p> <p>Indicator 8.3: In 2009, 84 per cent of bilateral DAC aid was untied.</p> <p>Indicators 8.4 and 8.5: ODA flows allocated to SIDS and LLDCs in 2009 amounted to 3.8 per cent and 6.4 per cent, as proportion of their respective GNIs.</p>
Third UN Conference on the LDCs, Declaration and Programme of Action for the LDCs for the Decade 2001-2010, 14-20 May 2001 (Brussels Plan of Action)	See below for the targets as renewed at the Fourth UN Conference on LDCs in the Istanbul Plan of Action.	For delivery on commitments to LDCs and the gap, see the Fourth UN Conference on LDCs below.
G-8 Genoa Summit, 20-22 July 2001	Will work with developing countries to meet the International Development Goals and commit to implement the OECD-DAC Recommendation on Untying Aid to LDCs.	No new numerical targets were set.

Name of Event/Initiative	Commitments, targets and indicators	Gap
World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, 26 August - 4 September 2002	Urge developed countries that have not done so to make concrete efforts to reach the internationally agreed levels of ODA.	No new numerical targets were set.
International Conference on Financing for Development, Monterrey Consensus, 18-22 March 2002	Targets: To make concrete efforts towards the target of 0.7 per cent of GNI as ODA to developing countries and 0.15 – 0.20 per cent of GNI of developed countries to least developed countries.	Aid resources amounted to 0.32 per cent of the combined GNI of DAC member countries in 2010. Aid would have to increase by over \$153 billion (in 2010 dollars) to reach the target of 0.7 per cent of GNI. Only 5 countries have met the target in 2010.
Paris Declaration on Aid Effectiveness, 2005	Targets: Ownership, alignment of aid, harmonization, management for results and mutual accountability Indicators: 12 targets, 15 indicators	While progress has been made as measured by the 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, not enough has been done towards the targets to use local country systems, reduce transactions costs of providing aid, increase predictability and accountability of aid flows. The High-level Forum on Aid Effectiveness in Busan in November 2011 will assess progress made and help to define a new framework for aid effectiveness. For baseline results see page 22 of http://www.oecd.org/dataoecd/58/41/41202121.pdf
G-8 Gleneagles Summit, July 2005	Target: “On the basis of donor commitments ... the OECD estimates that ODA from the G-8 and other donors to all developing countries will increase by around \$50 billion a year by 2010, compared to 2004.”	The Gleneagles commitments were not met in 2010. ODA from DAC donors was \$18 billion (2004 prices) short of the target, equivalent to \$21 billion in 2010 prices.

Name of Event/Initiative	Commitments, targets and indicators	Gap
	<p>“The commitments of the G-8 and other donors will lead to an increase in ODA to Africa of \$25 billion a year by 2010.”</p> <p>Reaffirmed Monterrey pledges and committed to implement Paris Declaration principles</p>	<p>ODA to Africa in 2010 fell about \$15 billion short of the promised \$25 billion (in 2004 prices). In 2010 dollars, the gap is equivalent to \$18 billion</p>
<p>European Union: Brussels European Council, May 2005 and Barcelona European Council, March 2002</p>	<p>Brussels targets: For EU 15 (“old” members), individual ODA target of 0.51 per cent of GNI by 2010, collectively 0.56 per cent of GNI by 2010 and 0.7 per cent of GNI by 2015. To channel at least 50 per cent of collective aid increases to Africa.</p> <p>For EU 10 (“new” members), individual target of 0.17 per cent of GNI by 2010 and 0.33 per cent of GNI by 2015.</p> <p>Previous Barcelona target: Increase average ODA from the European Union to 0.39 per cent of GNI by 2006.</p>	<p>Aid from EU 15 reached 0.46 per cent of their GNI in 2010. Eight countries had passed the 0.51 per cent target for 2010, while France missed it by only 0.01 per cent of GNI.</p> <p>Data on aid flows is not available for all the new EU members (EU 10).</p>
<p>2005 World Summit, New York, 14-16 September 2005</p>	<p>Reaffirmed the Monterrey Consensus; commitments were made by many developed countries to achieve the target for ODA of 0.7 per cent of GNI by 2015, 0.5 per cent by 2010, the target for ODA to LDCs of 0.15 to 0.20 per cent by no later than 2010 and aid effectiveness commitments.</p>	<p>No new numerical targets were set. For progress on ODA commitments, see above.</p>
<p>G-8 St.Petersburg Summit, 15-7 July 2006</p>	<p>Committed to fulfil Gleneagles and Paris Declaration commitments.</p>	<p>No new numerical targets were set.</p>
<p>G-8 Heiligendamm Summit, 8 June 2007</p>	<p>Reaffirmed to implement the Gleneagles commitments.</p>	<p>No new numerical targets were set.</p>

Name of Event/Initiative	Commitments, targets and indicators	Gap
Accra Agenda for Action, 4 September 2008	Committed to accelerate and deepen implementation of the aid effectiveness principles of the Paris Declaration. Defined additional commitments with regard to national ownership, aid transparency, conditionalities, aid fragmentation, aid predictability; capacity development and the applicability of aid effectiveness principles to countries in fragile situations.	No new numerical targets were set.
G-8 Hokkaido Toyako Summit, 8 July 2008	Reaffirmed ODA commitments, including those made at the Gleneagles Summit, the Monterrey consensus and on aid effectiveness.	No new numerical targets were set.
UN MDG High Level Event, New York, 25 September 2008	Target: Commitments were made by donor countries amounting to about \$17.6 billion towards the MDGs.	It is not clear whether these were additional to previous commitments.
G-20 Summit on Financial Markets and the World Economy, Washington, 15 November 2008	Committed to help emerging and developing economies gain access to finance, including through liquidity facilities and program support, and to ensure that the IMF, World Bank and other MDBs have sufficient resources to continue playing their role in overcoming the crisis.	No numerical targets were set. See G-20 London Summit below for a more concrete commitment on resources to IFIs and the Debt Sustainability Matrix of Global Commitments for more details.
Follow-up International Conference on Financing for Development , Doha, 29 November – 2 December 2008	Reaffirmed the commitments of the Monterey Consensus, Gleneagles, and aid effectiveness.	No new numerical targets were set.
G-20 London Summit, 2 April 2009	Target: The G-20 committed “to treble resources available to the IMF to \$750 billion, to support a new SDR allocation of \$250 billion, to support at least \$100 billion of additional lending by the MDBs, to ensure \$250 billion of support for trade finance, and to use the additional resources from agreed	It is not clear whether these are additional to previous commitments.

Name of Event/Initiative	Commitments, targets and indicators	Gap
	<p>IMF gold sales for concessional finance for the poorest countries, [this would] constitute an additional \$1.1 trillion programme of support to restore credit, growth and jobs in the world economy.” These actions and decisions will provide \$50 billion to support social protection, boost trade and safeguard development in low-income countries.</p> <p>Reaffirmed the commitments to achieving ODA pledges, including the Gleneagles commitments, especially to sub-Saharan Africa.</p>	<p>Since the start of the crisis, MDBs provided \$235 billion in lending. New funding of \$49.3 billion was pledged for the sixteenth replenishment of the International Development Association (IDA). For more information on MDBs replenishment, see the Debt Sustainability Matrix of Global Commitments.</p>
UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development, New York, 24-26 June 2009	<p>Call for full implementation of ODA commitments made in the Millennium Declaration, the Monterrey Consensus, the 2005 World Summit, the G-8 summit in Gleneagles, in the Doha Declaration and at the G-20 London summit.</p>	<p>No new numerical targets were set.</p>
G-8 L'Aquila Summit, 8-10 July 2009	<p>Target: The G-8 committed to mobilize \$20 billion over three years through a coordinated, comprehensive strategy focused on sustainable agriculture development, and to ensure adequate emergency food aid assistance.</p>	<p>It is not clear whether these are additional to previous commitments.</p> <p>Over \$22 billion was pledged for the Initiative. 22per cent of this amount was already disbursed, while an additional 26 per cent is firmly on track to be disbursed, as at May 2011.</p> <p>(G-8 Deauville Accountability report)</p>
G-20 Pittsburg Summit, 24-25 September 2009	<p>G-20 reaffirmed commitments on ODA, including Gleneagles commitments, especially to sub-Saharan Africa.</p> <p>G-20 reaffirmed commitment to ensure that Multilateral Development Banks (MDBs) and their concessional lending facilities are appropriately funded.</p>	<p>No new numerical targets were set.</p> <p>For MDBs replenishment, see above and the Debt Sustainability Matrix of Commitments.</p>

Name of Event/Initiative	Commitments, targets and indicators	Gap
G-8 Muskoka Summit, 25-26 June 2010	<p>G-8 reaffirmed commitments on ODA and enhancing aid effectiveness.</p> <p>G-8 remains committed to deliver the full amount of their individual commitments towards sustainable development as promised at L'Aquila by 2012.</p> <p>Launched the Maternal, Newborn and Child Health Muskoka Initiative and committed to mobilize \$5 billion of additional funding over the next five years, in addition to \$4.1 billion that G-8 members already contribute annually. The G-8 leaders anticipate that the Initiative will mobilize significantly more than the \$10 billion over the period 2010-2015.</p>	<p>For delivery on ODA commitments, see above.</p> <p>For L'Aquila commitments, see above.</p> <p>It is not clear whether these are additional to existing ODA commitments.</p>
G-20 Toronto Summit, 26-27 June 2010	Reaffirmed previous commitments to ensure replenishment for concessional lending facilities of the MDBs.	No new numerical targets were set. For MDBs replenishment, see above and the Debt Sustainability Matrix of Commitments.
UN High-level Plenary Meeting on the MDGs (MDG summit), New York, 20-22 September 2010	<p>Reaffirmed previous commitments to increase ODA, including the target of 0.7 per cent of GNI by 2015 and 0.5 per cent by 2010, the Gleneagles targets, the target of 0.15 to 0.2 per cent of GNI for ODA to LDCs and aid effectiveness commitments.</p> <p>Member states together with the private sector, foundations, international organizations, civil society and research organizations, pledged over \$40 billion over the next five years to the Global Strategy for Women's and Children's Health.</p> <p>The Muskoka Initiative commitment and the intention to mobilize over \$10 billion were reaffirmed.</p>	<p>No new numerical targets were set. For delivery on existing ODA commitments, see above.</p> <p>It is not clear whether these pledges are additional to existing ODA commitments.</p> <p>It is not clear whether these are additional to existing ODA commitments. For the Muskoka Initiative, see above.</p>

Name of Event/Initiative	Commitments, targets and indicators	Gap
G-20 Seoul Summit, 11-12 November 2010	Reaffirmed ODA pledges and commitments made since the Monterrey Consensus and reiterated commitment to replenish the concessional lending facilities of the MDBs.	No new numerical targets were set. For delivery on existing ODA commitments, see above. For MDBs replenishment, see above and the Debt Sustainability Matrix of Commitments.
OECD DAC Recommendation on Good Pledging Practice, 6-7 April 2011	Targets: "DAC members will strive to observe, to the largest extent possible, the following principles in their future pledging practice in respect of financial undertakings towards developing countries": Clarity, comparability, realism, measurability, accountability and transparency	No numerical targets were set.
Fourth UN Conference on the LDCs, Programme of Action for the Least Developed Countries for the Decade 2011-2020, 9-13 May 2011 (Istanbul Plan of Action)	Goals: Ensure fulfillment of all ODA commitments to LDCs and align ODA with national plans and priorities and national systems and procedures. Targets: (i) Donor countries providing more than 0.20 per cent of their GNP as ODA to LDCs: continue to do so and maximize their efforts to further increase ODA to LDCs; (ii) Other donor countries which have met the 0.15 per cent target: undertake to reach 0.20 per cent expeditiously; (iii) All other donor countries which have committed themselves to the 0.15 per cent target: reaffirm their commitment and undertake either to achieve the target by 2015 or to make their best efforts to reach the target; (iv) During the period of the Programme of Action, the other donor countries: exercise individual efforts to increase ODA to LDCs; (v) Donor countries should review their ODA commitments in 2015 and consider further enhancing the resources for LDCs.	In 2009, ODA to LDCs accounted for 0.1 per cent of DAC donors' GNI. The total annual aid flows to LDCs would have to increase by at least \$21 billion (in 2010 prices) to reach the lower bound of the 0.15 target. Only 9 countries provide at least 0.15 per cent of their GNI to LDCs in 2009.

Name of Event/Initiative	Commitments, targets and indicators	Gap
G-8 Deauville Summit, 26-27 May 2011	Reaffirmed meeting aid commitments including those made at the MDG summit. G-8 countries fully support mutual accountability and pledge to improve accountability and transparency of their aid information. G-8 countries reaffirmed to disburse and allocate in full L'Aquila commitments to food security.	No new numerical targets were set. For delivery on existing ODA commitments, see above. For L'Aquila commitments, see above.

ANNEXE IV.

**Citations extraites des principales déclarations
officielles des Nations unies où l'objectif de 0,7 % et
d'autres objectifs chiffrés d'APD sont mentionnés**

Nations unies (1970). *Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations unies pour le développement*. Résolution A/RES/2626 (XXV) de l'Assemblée générale des Nations unies du 24 octobre 1970. Consultable à l'adresse : www.un.org/french/documents/ga/res/25/fres25.shtml (Consultée en juillet 2012).

43) Vu l'importance particulière du rôle que seule peut jouer l'aide officielle au développement, une portion majeure des transferts de ressources financières aux pays en voie de développement devrait s'effectuer sous forme de transferts de ressources publiques. Chaque pays économiquement avancé accroîtra progressivement son aide officielle au développement des pays en voie de développement et s'efforcera particulièrement d'atteindre, au milieu de la Décennie au plus tard, un montant minimum en valeur nette de 0,70 p. 100 de son produit national brut aux prix du marché.

Nations unies (1980). *Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations unies pour le développement*. Résolution A/RES/35/56 de l'Assemblée générale des Nations unies du 5 décembre 1980. Consultable à l'adresse :

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/35/56&Lang=F

(Consultée en juillet 2012)

98. Tous les pays développés accroîtront rapidement et sensiblement leur aide publique au développement en vue d'atteindre et, si possible, de dépasser l'objectif international convenu de 0,7 p. 100 de leur produit national brut. A cette fin, les pays développés qui n'ont pas encore atteint cet objectif devraient faire de leur mieux pour l'atteindre d'ici à 1985 et, en tout état de cause, avant la fin de la seconde moitié de la Décennie. L'objectif de 1 p. 100 devrait être atteint aussitôt que possible après cela. Les efforts des pays développés devront être d'autant plus importants que leurs réalisations auront été plus faibles par rapport à la moyenne. Les pays en développement qui sont en mesure de le

Nations unies (1990). *Stratégie internationale du développement pour la quatrième Décennie des Nations unies pour le développement.* Résolution A/RES/45/199 de l'Assemblée générale des Nations unies du 21 décembre 1990. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/45/199 (Consultée en juillet 2012)

40. L'aide publique au développement doit rester l'une des principales sources de l'aide concessionnelle accordée aux pays en développement, en particulier aux pays les plus pauvres et les moins avancés. Les programmes d'aide des pays donateurs sont, dans beaucoup de cas, restés peu importants et doivent être substantiellement étoffés au cours des années 90. En moyenne, l'aide publique au développement n'a pas dépassé la moitié de l'objectif internationalement convenu de 0,7 p. 100 du produit national brut. Au cours des années 90, les pays donateurs doivent honorer les engagements qu'ils ont pris pour atteindre ou dépasser cet objectif ainsi que les objectifs qui concernent les pays les moins avancés et qu'a adoptés la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés. La qua-

Nations unies (1995). *Rapport du Sommet mondial pour le développement social.* A/CONF.166/9. Sommet mondial pour le développement social, Copenhague, 6-12 mars 1995. Consultable à l'adresse : <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9fr.htm> (Consultée en juillet 2012).

Engagement 9 :

« Au niveau international, nous ferons en sorte :

l) D'atteindre dès que possible l'objectif de 0,7 % du produit national brut qui a été fixé pour l'ensemble de l'aide publique au développement et de proportionner les ressources affectées aux programmes de développement social aux activités qui sont nécessaires pour atteindre les objectifs et les buts de la présente Déclaration et du Programme d'action du Sommet ».

Nations unies (2002a). *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement.* A/CONF.198/11. Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002. Consultable à l'adresse : http://unctad.org/fr/docs/aconf198d11_fr.pdf (Consultée en août 2012)

Paragraphe 42 :

« À cet égard, nous invitons instamment les pays développés qui ne l'ont pas encore fait à prendre des mesures concrètes pour atteindre les objectifs consistant à consacrer 0,7 % de leur produit national brut (PNB) à l'APD en faveur des pays en développement ».

Nations unies (2002b). *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable.* A/CONF.199/20. Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud), 26 août – 4 septembre 2002. Consultable à l'adresse : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/94/PDF/N0263694.pdf?OpenElement> (Consultée en août 2012)

Paragraphe 85 :

« Afin de mobiliser un appui en faveur de l'aide publique au développement, nous collaborerons en vue d'améliorer encore les politiques et stratégies de développement, tant sur le plan national que sur le plan international, en vue de renforcer l'efficacité de l'aide, en prenant des mesures pour :

a) Honorer les engagements d'accroître l'aide publique au développement qui ont été annoncés par plusieurs pays développés à la Conférence internationale sur le financement du développement. Exhorter les pays développés qui ne l'ont pas encore fait à s'employer concrètement à atteindre l'objectif d'une aide publique au développement représentant 0,7 % de leur PNB en faveur des pays en développement ».

Nations unies (2005b). *Document final du Sommet mondial de 2005.* Résolution A/RES/60/1, de l'Assemblée générale des Nations unies du 24 octobre 2005. Consultable à l'adresse : <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1> (Consultée en juillet 2012).

Paragraphe 23 :

« Nous réaffirmons le Consensus de Monterrey et considérons que la mobilisation de ressources financières en faveur du développement et l'utilisation rationnelle de ces ressources dans les pays en développement et dans les pays en transition sont essentielles à un partenariat mondial au service du développement venant appuyer la réalisation des objectifs de développement convenus au niveau international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement. À cet égard :

a) Nous sommes encouragés par les engagements pris récemment d'accroître considérablement l'aide publique au développement, et par les estimations de l'Organisation de coopération et de développements économiques selon lesquelles le montant de cette aide destiné à l'ensemble des pays en développement augmentera dorénavant d'environ 50 milliards de dollars des États-Unis par an d'ici à 2010, même si nous considérons qu'un accroissement notable de ladite aide est nécessaire pour atteindre les objectifs de développement convenus au niveau international, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement, dans les délais respectivement assignés ;

b) Nous nous félicitons de l'accroissement des ressources qui résultera du respect du calendrier que nombre de pays développés se sont fixé pour parvenir à l'objectif qui consiste, d'une part, à consacrer à l'aide publique au développement 0,7 p. 100 du produit national brut d'ici à 2015 et au moins 0,5 p. 100 d'ici à 2010 ».

Nations unies (2008c). *Déclaration de Doha sur le financement du développement : document final de la Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, chargée d'examiner la mise en œuvre du Consensus de Monterrey.* A/CONF.212. Conférence internationale de suivi sur le financement du développement, Doha (Qatar), 29 novembre – 2 décembre 2008. Consultable à l'adresse : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Doha_declaration_2008_fr.pdf (Consultée en juillet 2012).

Paragraphe 42 :

« Nous trouvons encourageante la remontée de l'APD qui avait baissé avant la Conférence de Monterrey (en valeur réelle, l'APD a augmenté de 40 % entre 2001 et 2007), tout en notant qu'une grande partie des flux de l'aide après 2002 portait sur l'allègement de la dette et l'aide humanitaire. Mais il est inquiétant de voir que, globalement, elle s'est réduite en 2006 et 2007, en raison notamment du déclin de l'aide au titre de l'allègement de la dette depuis son niveau record en 2005. Nous trouvons encourageant que certains pays donateurs aient atteint, voire dépassé, les objectifs en matière d'APD cités dans le Consensus de Monterrey (l'objectif de 0,7 % du produit national brut (PNB) pour l'APD pour les pays en développement et 0,15 à 0,20 % du PNB pour les pays les moins avancés). Nous constatons également avec satisfaction que d'autres pays ont établi des échéanciers pour honorer leurs engagements de longue date; ainsi, l'Union européenne a consenti à affecter 0,56 % d'ici à 2010 et 0,7 % d'ici à 2015 de son PNB collectif à l'APD et à affecter au moins 50 % des augmentations de l'aide collective à l'Afrique, tout en respectant pleinement les priorités des différents États membres en matière d'aide au développement. Nous nous félicitons de ce que les États-Unis aient plus que doublé le montant de leur APD. Nous nous félicitons également de ce qu'à Hokkaido (Japon), les dirigeants des pays du Groupe des Huit aient affirmé leur ferme détermination à s'efforcer d'honorer les engagements qu'ils avaient contractés à Gleneagles, en Écosse, notamment à augmenter par rapport à 2004, conjointement avec d'autres donateurs, l'APD versée à l'Afrique de 25 milliards de dollars par an d'ici à 2010. Nous encourageons les donateurs à mettre au point, d'ici à la fin de 2010, des échéanciers nationaux qui leur permettront d'accroître leur aide dans les limites de leurs crédits budgétaires respectifs afin d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés en matière d'APD. La réalisation complète de ces objectifs permettra

d'accroître fortement les ressources disponibles afin de faire progresser le programme international de développement ».

Paragraphe 43 :

« La concrétisation de tous les engagements pris en matière d'APD est primordiale; ainsi, de nombreux pays développés se sont engagés à consacrer 0,7 % de leur PNB à l'APD des pays en développement à l'horizon 2015 et à atteindre l'objectif minimum de 0,5 % du PNB d'ici à 2010, ainsi que 0,15 % à 0,20 % du PNB pour les pays les moins avancés. Pour respecter ces échéances, les pays donateurs devraient prendre toutes mesures utiles et appropriées propres à accélérer le décaissement des aides et honorer ainsi leurs engagements. Nous invitons les pays développés qui ne l'ont pas encore fait à s'attacher plus concrètement à atteindre l'objectif fixé, à savoir consacrer 0,7 % de leur PNB à l'APD des pays en développement, ainsi que l'objectif plus spécifique de 0,15 % à 0,20 % du PNB pour les pays les moins avancés, conformément au Programme d'action de Bruxelles en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010, comme ils se sont engagés à le faire ».

Nations unies (2009b). *Document final de la Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement.* A/CONF.214/3. Conférence sur la crise financière et économique mondiale et son incidence sur le développement, New York, 22 juin 2009. Consultable à l'adresse :

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/CONF.214/3 (Consultée en août 2012).

Paragraphe 28 :

« Pour répondre efficacement à la crise économique actuelle, il faut appliquer en temps utile les engagements pris en matière d'aide. Il faut absolument que tous les donateurs honorent les engagements qu'ils ont pris dans le domaine de l'aide publique au développement (APD) bilatérale et multilatérale et qu'ils atteignent les cibles convenues, entre autres, dans la Déclaration du Millénaire, le Consensus de Monterrey et le Document final du Sommet mondial de 2005, le Sommet du G-8 à Gleneagles, la Déclaration de Doha et le Sommet du G-20 tenu à Londres. Nous soulignons l'importance cruciale que revêtent les engagements concernant l'APD, notamment les engagements pris par de nombreux pays développés de consacrer 0,7 % du produit national brut (PNB) à l'APD en faveur des pays en développement d'ici à 2015 et d'atteindre le niveau d'au moins 0,5 % du PIB consacré à l'APD d'ici à 2010, ainsi que de consacrer de 0,15 à 0,20 % du PNB à l'APD en faveur des pays les moins avancés. Nous reconnaissons que nombre de pays développés ont arrêté des calendriers devant leur permettre d'atteindre le niveau d'au moins 0,5 % de l'APD d'ici à 2010. Nous encourageons d'autres donateurs à élaborer des calendriers nationaux d'ici à la fin de 2010 afin d'accroître leur aide dans le cadre de leurs processus respectifs d'allocation budgétaire pour atteindre les objectifs fixés sur le plan de l'APD. La pleine réalisation de ces engagements accroîtra considérablement les ressources disponibles pour promouvoir le programme international de développement et aider les pays en développement à atténuer les effets de la crise et à remédier plus efficacement à celle-ci dans le cadre de leurs stratégies nationales. Les donateurs devraient examiner et, au besoin, accroître ou réorienter leur aide aux pays en développement pour leur permettre d'atténuer les effets de la crise et de répondre plus efficacement à celle-ci dans le cadre de leurs stratégies nationales ».

Nations unies (2010b). *Tenir les promesses : unis pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.* Résolution A/RES/65/1 de l'Assemblée générale des Nations unies du 19 octobre 2010. Consultable à l'adresse :

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/1 (Consultée en août 2012).

Paragraphe 78 :

« Nous nous engageons à progresser plus vite dans la réalisation de l'objectif 8, en procédant notamment comme suit :

f) Accorder une importance primordiale au respect de tous les engagements concernant l'aide publique au développement, y compris celui par lequel de nombreux pays développés ont résolu de consacrer, à l'horizon 2015, 0,7 pour cent de leur produit national brut à l'aide publique aux pays en développement, d'atteindre à cet égard en 2010 l'objectif intermédiaire de 0,5 pour cent de leur produit national brut et de faire bénéficier les pays les moins avancés d'une aide publique au développement représentant 0,15 à 0,20 pour cent de leur produit national brut. Afin de respecter les échéances convenues, les pays donateurs devraient prendre toutes les mesures voulues pour porter le volume de leur aide au niveau prévu par les engagements qu'ils ont souscrits. Nous engageons les pays développés qui ne l'ont pas encore fait à intensifier concrètement l'action qu'ils ont entreprise pour, conformément à leurs engagements, consacrer 0,7 pour cent de leur produit national brut à l'aide publique aux pays en développement et atteindre l'objectif de 0,15 à 0,20 pour cent du produit national brut pour l'aide publique aux pays les moins avancés, conformément au Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010, adopté à Bruxelles. Nous soulignons que pour que les progrès accomplis dans le sens de l'utilisation plus efficace de l'aide publique au développement puissent se poursuivre, il importe de promouvoir la gouvernance démocratique, la transparence et le respect du principe de responsabilité, et de privilégier la gestion axée sur les résultats. Nous encourageons vivement tous les donateurs à établir dans les meilleurs délais des échéanciers indicatifs à horizon mobile qui montrent comment ils entendent procéder pour atteindre leurs objectifs dans le cadre de leurs règles de budgétisation.

Nous soulignons qu'il importe que les pays développés s'attachent, chez eux, à mobiliser davantage l'opinion en faveur de l'aide aux pays en développement et de la réalisation des objectifs qu'ils se sont engagés à atteindre à cet égard, notamment en sensibilisant le public, en diffusant des données illustrant l'efficacité de l'aide et en montrant que celle-ci produit des résultats tangibles ;

g) Progresser rapidement vers la réalisation des objectifs fixés dans le Plan d'action de Gleneagles et des autres engagements importants par lesquels les donateurs ont résolu d'accroître par différents moyens le volume de leur aide. Nous constatons avec inquiétude qu'au train où vont les choses, l'engagement qui a été pris de doubler avant la fin de 2010 le volume de l'aide à l'Afrique ne sera pas tenu (...) ».

ANNEXE V.

Décisions du Conseil de l'UE relatives aux objectifs chiffrés d'APD

Conseil de l'Union européenne (2002). *Conclusions de la Présidence.* SN 100/1/02 REV 1. Conseil européen de Barcelone, 15 et 16 mars 2002. Consultable à l'adresse : http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/71026.pdf (Consultée en juillet 2012).

Paragraphe 13 :

« Dans la perspective de la Conférence de Monterrey sur le financement du développement, le Conseil européen accueille avec satisfaction l'accord qui a été dégagé par les ministres des affaires étrangères au sujet de l'APD. Aux termes de cet accord, en vertu de l'engagement qui a été pris d'examiner les moyens et les délais nécessaires à chaque État membre pour porter son APD à 0,7 % de son RNB, conformément à l'objectif fixé par l'ONU, les États membres qui n'ont pas encore atteint l'objectif de 0,7 % s'engagent, et c'est là un premier pas important, à augmenter individuellement le volume de leur APD dans les quatre années à venir dans le cadre de leurs processus respectifs de dotation budgétaire, les autres États membres renouvelant leurs efforts pour que le volume de leur APD demeure égal ou supérieur à l'objectif de 0,7 %, de sorte que, collectivement, un pourcentage moyen de 0,39 % soit atteint pour l'UE d'ici 2006. En vue de cet objectif, tous les États membres de l'Union européenne s'efforceront en tout état de cause, dans le cadre de leurs processus respectifs de dotation budgétaire, de porter leur APD à 0,33 % au moins de leur RNB d'ici 2006. Le Conseil ECOFIN examinera d'autres moyens d'alléger la dette des pays les moins avancés ».

Conseil de l'Union européenne (2005). *Les objectifs du millénaire pour le développement : contribution de l'UE à l'examen des OMD lors de la réunion de haut niveau de 2005 organisée par les Nations unies.* Doc. 9266/05. Bruxelles, le 24 mai 2005. Consultable à l'adresse : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/05/st09/st09266.fr05.pdf> (Consultée en juillet 2012).

Paragraphe 4 :

« Il est urgent d'augmenter l'APD si l'on veut réaliser les OMD. Dans le contexte de l'engagement qui a été pris d'atteindre l'objectif convenu au niveau international d'un rapport APD/RNB de 0,7%, l'UE constate avec satisfaction que ses États membres sont en bonne voie de réaliser l'objectif, contenu dans les engagements de Barcelone, consistant à porter l'APD à 0,39% du RNB en 2006. Actuellement, quatre des cinq pays qui dépassent l'objectif de 0,7% du RNB fixé par les Nations unies en matière d'aide publique au développement sont des États membres de l'Union européenne. Cinq autres se sont engagés à respecter un calendrier pour atteindre ce chiffre. Tout en réaffirmant sa détermination à réaliser ces objectifs, l'UE décide de se fixer un nouvel objectif collectif consistant à porter le rapport APD/RNB à 0,56% d'ici à 2010, ce qui signifie un montant annuel supplémentaire de 20 milliards d'euros consacrés à l'APD.

- i) Les États membres qui n'ont pas encore atteint le rapport APD/RNB de 0,51% s'engagent à le faire d'ici à 2010, dans le cadre de leurs processus respectifs de dotation budgétaire, tandis que ceux qui ont déjà dépassé ce taux s'engagent à poursuivre leurs efforts;*
- ii) Les États membres qui ont adhéré à l'UE après 2002 et qui n'ont pas encore atteint un rapport APD/RNB de 0,17 % s'efforceront d'augmenter leur APD, dans le cadre de leurs processus respectifs de dotation budgétaire, pour atteindre ce niveau d'ici à 2010, tandis que ceux qui ont déjà dépassé ce taux s'engagent à poursuivre leurs efforts;*
- iii) Les États membres s'engagent à atteindre un rapport APD/RNB de 0,7% d'ici à 2015, tandis que ceux qui ont atteint cet objectif s'engagent à rester au-dessus de ce taux; les États membres qui ont adhéré à l'UE après 2002 s'efforceront d'atteindre, d'ici à 2015, un rapport APD/RNB de 0,33% ».*

Paragraphe 22 :

« L'UE augmentera son aide financière à l'Afrique subsaharienne et fournira, de manière collective, au moins 50% de l'augmentation de ressources qui aura été convenue pour l'aide publique au développement destinée au continent, dans le respect scrupuleux des priorités des différents États membres en matière d'aide au développement. Toutes les mesures prises en ce qui concerne la cohérence des politiques et la qualité de l'aide seront applicables en priorité à l'Afrique subsaharienne ».

Conseil de l'Union européenne (2008). *Conclusions du Conseil – Lignes directrices pour la participation de l'UE à la Conférence internationale sur le financement du développement (Doha, 29 novembre – 2 décembre 2008).* Doc. 15480/08, Bruxelles, le 11 novembre 2008. Consultable à l'adresse : <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st15/st15480.fr08.pdf> (Consultée en juillet 2012).

Paragraphe 34 :

« L'UE réaffirme avec fermeté son engagement qui consiste à porter collectivement l'APD à 0,56 % du RNB d'ici 2010 et à 0,7 % du RNB d'ici 2015 et à allouer au moins la moitié de cette augmentation collective de l'aide à l'Afrique, tout en respectant pleinement les priorités de chaque État membre en matière d'aide au développement. Tout en soulignant qu'il s'agit d'une question relevant de la compétence des États membres, le Conseil encourage les États membres concernés à travailler sur des calendriers d'ici la fin 2010 afin d'augmenter les niveaux d'aide dans le cadre de leurs processus respectifs de dotation budgétaire, en vue d'atteindre les objectifs fixés en matière d'APD. Le Conseil invite la Commission à inclure des informations sur la définition et la mise en oeuvre de ces calendriers dans son rapport périodique sur Monterrey. L'UE est désireuse, dans le contexte des engagements globaux d'APD susmentionnés, d'atteindre collectivement l'objectif de fournir entre 0,15 % et 0,20 % du PNB aux pays les moins avancés, tout en respectant pleinement les engagements différenciés tels que définis par le "Programme d'action de Bruxelles en faveur des PMA pour la décennie 2001-2010". Tout en continuant à privilégier les pays les moins avancés (PMA) et les autres pays à faible revenu (PFR), il conviendrait d'accorder une attention appropriée aux pays à revenu intermédiaire, notamment à ceux de la tranche inférieure, qui sont nombreux à connaître les mêmes problèmes que les PFR ».

ANNEXE VI.

Objectifs chiffrés d'APD du Communiqué de Gleneagles

G8 (2005). *The Gleneagles Communiqué.* Sommet du G8, Gleneagles, juillet 2005. Consultable à l'adresse :http://www.unglobalcompact.org/docs/about_the_gc/government_support/Post_G8_Gleneagles_Communique.pdf (Consultée en août 2012).

27. The commitments of the G8 and other donors will lead to an increase in official development assistance to Africa of \$25 billion a year by 2010, more than doubling aid to Africa compared to 2004.
28. As we confront the development challenges in Africa, we recognise there is a global development challenge facing the world as a whole. On the basis of donor commitments and other relevant factors, the OECD estimates that official development assistance from the G8 and other donors to all developing countries will now increase by around \$50 billion a year by 2010, compared to 2004.

Financing commitments (as submitted by individual G8 members)

- The EU has pledged to reach 0.7 per cent ODA/GNI by 2015 with a new interim collective target of 0.56 per cent ODA/GNI by 2010. The EU will nearly double its ODA between 2004 and 2010 from € 34.5 billion to € 67 billion. At least 50% of this increase should go to sub-Saharan Africa.
- Germany (supported by innovative instruments) has undertaken to reach 0.51 per cent ODA/GNI in 2010 and 0.7 per cent ODA/GNI in 2015.
- Italy has undertaken to reach 0.51 per cent ODA/GNI in 2010 and 0.7% ODA/GNI in 2015
- France has announced a timetable to reach 0.5 per cent ODA/GNI in 2007, of which 2/3 for Africa, – representing at least a doubling of ODA since 2000 - and 0.7 per cent ODA/GNI in 2012.
- The UK has announced a timetable to reach 0.7 per cent ODA/GNI by 2013 and will double its bilateral spending in Africa between 2003/04 and 2007/08.
- A group of the countries above firmly believe that innovative financing mechanisms can help deliver and bring forward the financing needed to achieve the Millennium Development Goals. They will continue to consider the International Financing Facility (IFF), a pilot IFF for Immunisation and a solidarity contribution on plane tickets to finance development projects, in particular in the health sector, and to finance the IFF. A working group will consider the implementation of these mechanisms.
- The US proposes to double aid to Sub-Saharan Africa between 2004 and 2010. It has launched the Millennium Challenge Account, with the aim of providing up to \$5 billion a year, the \$15 billion Emergency Plan for AIDS Relief, an initiative to address Humanitarian Emergencies in Africa of more than \$2 billion in 2005, and a new \$1.2 billion malaria initiative. The US will continue to work to prevent and mitigate conflict, including through the 5-year, \$660 million Global Peace Operations Initiative.
- Japan intends to increase its ODA volume by \$10 billion in aggregate over the next five years. Japan has committed to double its ODA to Africa over the next three years and launched the \$5 billion 'Health and Development Initiative' over the next five years. For the "Enhanced Private Sector Assistance (EPSA) for Africa" facility, Japan will provide more than \$1 billion over 5 years in partnership with the AfDB.
- Canada will double its international assistance from 2001 to 2010, with assistance to Africa doubling from 2003/4 to 2008/9. As well, the 2005 Budget provided an additional C\$342 million to fight diseases that mainly afflict Africa. The C\$200 million Canada Investment Fund for Africa, will provide public-private risk capital for private investments and Canada will provide C\$190 million to support the AU's efforts in Darfur, as well as C\$90 million for humanitarian needs.
- Russia has cancelled and committed to cancel \$11.3 billion worth of debts owed by African countries, including \$2.2 billion of debt relief to the HIPC Initiative. On top of this, Russia is considering writing off the entire stock of HIPC countries' debts on non-ODA loans. This will add \$750m to those countries debt relief.

ANNEXE VII.

Objectifs chiffrés d'APD des Programme d'action en faveur des Pays les moins avancés

Nations unies (2001d). *Programme d'action en faveur des Pays les moins avancés pour la décennie 2001-2010.* A/CONF.191/11. Adopté par la troisième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés, Bruxelles, 14-20 mai 2001. Consultable à l'adresse : <http://www.unesco.org/ldc/fr/ldcunpoafre.pdf> (Consultée en août 2012).

Paragraphe 83 :

« Les pays donateurs appliqueront dès que possible les mesures suivantes, conformément aux engagements souscrits à la deuxième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés:

a) Les pays donateurs qui consacrent plus de 0,20 % de leur PNB à l'aide (APD) aux PMA continueront à le faire et redoubleront d'efforts;

b) Les autres pays donateurs qui ont atteint l'objectif de 0,15 % s'engagent à atteindre rapidement l'objectif de 0,20 %;

c) Tous les autres pays donateurs qui se sont engagés à atteindre l'objectif de 0,15 % réaffirment leur engagement et décident de l'honorer dans les cinq ans à venir ou de tout mettre en oeuvre pour hâter sa réalisation;

d) Pendant la durée du Programme d'action, les autres pays donateurs feront de leur mieux, individuellement, pour accroître leur APD aux PMA de façon que leur assistance collective à ces pays augmente sensiblement; ».

Nations unies (2011b). *Programme d'action en faveur des pays les moins avancés pour la décennie 2011-2020.* A/CONF.219/3. Adopté par la quatrième Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés, Istanbul, 9-13 mai 2011. Consultable à l'adresse : http://www.un.org/wcm/content/site/ldc/lang/fr/home/template/news_item.jsp?cid=26412 (Consulté en août 2012).

Paragraphe 118 :

« Les pays donateurs appliqueront dès que possible, conformément aux engagements souscrits à la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, les mesures indiquées ci-après :

a) Les pays donateurs qui consacrent plus de 0,20 % de leur PNB à l'aide publique au développement en faveur des pays les moins avancés continuent à le faire et font tout leur possible pour accroître encore cette aide;

b) Les autres pays donateurs qui ont atteint l'objectif de 0,15 % entreprennent d'atteindre l'objectif de 0,20 % rapidement;

c) Tous les autres pays donateurs qui se sont engagés à atteindre l'objectif de 0,15 % réaffirment leur engagement et entreprennent de l'honorer d'ici à 2015 ou de tout mettre en oeuvre pour en hâter la réalisation;

d) Pendant la durée du Programme d'action, les autres pays donateurs font tout leur possible, individuellement, pour accroître l'aide publique au développement consacrée aux pays les moins avancés de façon que leur assistance collective à ces pays augmente sensiblement;

e) Les pays donateurs devraient revoir leurs engagements en matière d'aide publique au développement en 2015 et envisager d'accroître encore les ressources allouées aux pays les moins avancés »

.

