

Les nouvelles logiques de l'aide publique au développement : entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles

What Kind of Futures for Aid? Between Rationality, Pragmatism and Institutional Games.

Bernard Contamin, Julien Milanesi et Jean-Marc Montaud

Volume 84, numéro 2, juin 2008

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/000373ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/000373ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Contamin, B., Milanesi, J. & Montaud, J.-M. (2008). Les nouvelles logiques de l'aide publique au développement : entre rationalisation, pragmatisme et logiques institutionnelles. *L'Actualité économique*, 84(2), 155–178.
<https://doi.org/10.7202/000373ar>

Résumé de l'article

Ce travail explore les principales tendances actuelles de l'aide publique au développement (APD) pour en cerner les nouvelles logiques. Le constat initial est celui d'une diversification de ses finalités et d'une exigence renforcée de son efficacité face à un environnement externe nouveau. Cela se traduit par une montée de la notion d'appropriation pour mieux prendre en compte la demande, par un processus d'harmonisation de l'offre d'APD et par une transformation des pratiques qui conjugue rationalisation, pragmatisme et jeux institutionnels. Au final, l'avenir de l'aide semble plus que jamais pluriel pour prendre en compte les diversités des situations et des objectifs.

LES NOUVELLES LOGIQUES DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : ENTRE RATIONALISATION, PRAGMATISME ET LOGIQUES INSTITUTIONNELLES

Bernard CONTAMIN

Julien MILANESI

Jean-Marc MONTAUD

Université de Pau et des Pays de l'Adour

RÉSUMÉ – Ce travail explore les principales tendances actuelles de l'aide publique au développement (APD) pour en cerner les nouvelles logiques. Le constat initial est celui d'une diversification de ses finalités et d'une exigence renforcée de son efficacité face à un environnement externe nouveau. Cela se traduit par une montée de la notion d'appropriation pour mieux prendre en compte la demande, par un processus d'harmonisation de l'offre d'APD et par une transformation des pratiques qui conjugue rationalisation, pragmatisme et jeux institutionnels. Au final, l'avenir de l'aide semble plus que jamais pluriel pour prendre en compte les diversités des situations et des objectifs.

ABSTRACT – *What Kind of Futures for Aid? Between Rationality, Pragmatism and Institutional Games.* This work examines the main tendencies of aid in order to determine its future. We start from showing that faced to a new external environment the aid needs to diversify its finalities and reinforce its effectiveness. This process is illustrated by an increase of the ownership concept and a better attention paid to the demand side. On the offer side, we see a new organisation based upon better harmonization and new practices which combine rationality, pragmatism and institutional games. Finally, the future of aid seems plural in order to take into account the diversity of the situations and purposes.

INTRODUCTION

Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, l'aide publique au développement (APD) était l'une des principales sources du financement du développement. Elle a ensuite subi un net déclin pour progressivement devenir un flux secondaire par rapport aux excédents commerciaux, aux investissements directs étrangers ou encore aux transferts des travailleurs immigrés. Les années deux mille semblent cependant marquer une nouvelle période pour l'APD. Thème central du sommet du G8 en juillet 2005 et de la Conférence des Nations Unies sur les objectifs du

Millénaire en septembre de la même année, l'évolution récente de l'APD révèle en effet, au-delà des discours, de nouvelles dynamiques en termes de niveau mais également de modalités de mise en œuvre.

L'objet de cette analyse est d'identifier les principales caractéristiques de cette nouvelle période pour l'APD et d'en cerner les nouvelles logiques¹. Dans un premier temps, nous montrons que le dynamisme actuel de l'aide peut être compris comme la conséquence d'une véritable « mise sous pression » face à un environnement plus exigeant, économiquement et politiquement. Dans ce contexte nouveau, où les questions d'efficacité et de cohérence de l'aide figurent désormais au premier plan, nous indiquons ensuite les principales directions dans lesquelles s'engagent l'APD. Celles-ci concernent essentiellement les nouvelles conditions de prise en compte de la demande, de l'organisation de l'offre et des modalités de sa mise en œuvre. À partir de ces enseignements, la dernière section propose des alternatives possibles de l'évolution de l'APD en soulignant la diversité des types d'aide qui semblent progressivement s'imposer.

1. LES NOUVELLES DYNAMIQUES DE L'APD

1.1 *Un retour en force incontestable*

Depuis 1969, la délimitation officielle du périmètre de l'APD est du ressort du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Elle inclut tous les apports publics en espèces, en produits ou en services fournis aux pays en développement² et aux institutions multilatérales, visant à promouvoir le développement économique et l'amélioration du niveau de vie des bénéficiaires, effectués à des conditions financières favorables. On y trouve par exemple, les dons, les prêts concessionnels comportant un élément de libéralité d'au moins 25 %³, l'assistance technique, les opérations d'allègement de dette ou encore la prise en charge des frais d'éducation de ressortissants d'un pays en développement, *etc.*⁴ Les statistiques du CAD (gra-

1. L'objectif de cette analyse est de mieux cerner les principales tendances de l'APD qui font l'objet d'un consensus entre bailleurs de fonds, tendances révélées grâce à une cinquantaine d'entretiens réalisés auprès des principaux bailleurs de fonds à Paris, Bruxelles, Washington et New York. Elle reprend les principales conclusions d'une étude menée par les auteurs pour le compte de l'Agence Française de Développement, dans le cadre de la préparation de son nouveau Plan d'orientation stratégique 2007-2012. Les opinions émises dans ce papier n'engagent que leurs auteurs.

2. La liste des pays bénéficiaires est définie par le CAD.

3. Sur la base d'un taux d'actualisation de 10 %.

4. Ce périmètre officiel de l'APD peut faire débat car il reste soumis à des critères d'appréciation subjectifs. Certains plaident ainsi pour une estimation plus restrictive de l'aide recentrée sur sa partie « active » correspondant à un véritable financement du développement et éliminant les éléments « passifs » tels que l'aide d'urgence, la coopération technique, les opérations d'allègement de dette, les frais d'administration générale de l'aide, ainsi que les coûts de prise en charge des frais de scolarité d'étudiants originaires de pays en développement. D'autres suggèrent au contraire d'élargir ce périmètre officiel en y incluant des contributions publiques qui ne respectent pas *strictosensu* les critères du CAD tels que les « Autres apports du secteur public (AASP) » ou les garanties publiques

phiques 1a et 1b) montrent que, selon cette conception, l'APD a connu une forte progression depuis le début des années deux mille. De 52,3 milliards de dollars américains (\$ US) en 2002, elle est passé à près de 103,9 milliards \$ US en 2006, après avoir atteint son niveau absolu le plus élevé en 2005 (106,7 milliards \$ US)⁵. De même, avec 0,3 % du revenu national brut (RNB) total des membres du CAD, l'effort d'aide retrouve le niveau qu'il avait au début des années quatre-vingt-dix après plus d'une décennie de fort ralentissement.

Du coté des offreurs, cette nouvelle dynamique confirme la concentration de l'APD sur un petit nombre d'acteurs bilatéraux (graphique 2a). Les États-Unis, le Royaume-Uni, le Japon, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas, l'Espagne et l'Italie sont à l'origine de près de 80 % du total de l'aide en 2006 (79 % en 2001). L'aide multilatérale, essentiellement apportée par les organisations internationales du système des Nations Unies (ONU, UNESCO, PNUD, *etc.*) et les organisations économiques et financières (FMI, Banque mondiale, *etc.*), se maintient, pour sa part, à un niveau relatif proche de 30 % de l'aide totale (graphique 2b).

Du coté des bénéficiaires, cette nouvelle dynamique s'accompagne également d'un redéploiement de l'aide vers les pays intermédiaires de la tranche inférieure (PITI) (graphique 3). En 2006, ces derniers perçoivent désormais près de 50 % du total de l'APD⁶. Depuis 2003, ils ont supplanté les pays les moins avancés (PMA) et les autres pays à faible revenu (PFR) qui représentent toutefois à eux seuls près de 45 % du total⁷. De même, le faible poids des pays intermédiaires de la tranche supérieure (PITS), à peine 2,5 % du total, confirme une logique d'APD orientée vers les plus pauvres des pays en développement.

1.2 Une multiplication de ses finalités

Les premières explications de ce retour en force de l'APD sont de nature structurelle, liées aux transformations de l'environnement dans lequel elle s'insère. Sur le plan politique, l'effondrement du bloc de l'Est et la fin du processus de décolonisation de la décennie quatre-vingt-dix ont remis en cause ses légitimités stratégiques traditionnelles. Parallèlement, la multiplication de conflits locaux impliquant des pays du sud et la montée du terrorisme international ont mis au premier plan les questions de sécurité (OCDE, 2005c) et posé la question de la mise en place de

accordées à certaines opérations financières, notamment dans le cadre d'emprunts (voir par exemple, OCDE, 2005b). Dans son rapport 2005, La Banque mondiale adopte également une estimation élargie de l'APD en y incluant les aides en faveur des entreprises et de l'investissement.

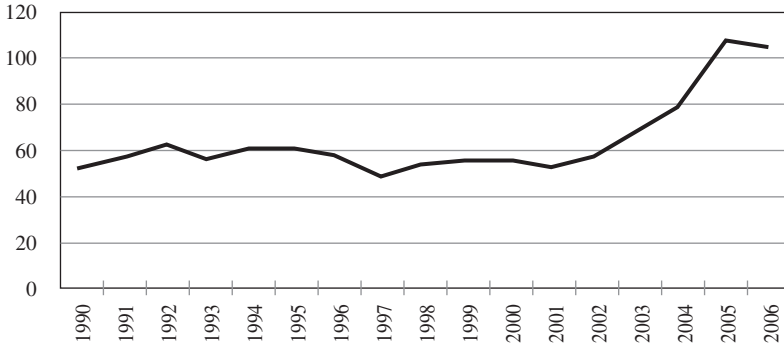
5. Le ralentissement enregistré par rapport à l'année 2005 s'explique essentiellement par le reflux programmé du processus des allègements de dette (notamment ceux accordés à l'Irak et au Nigeria) conclus dans le cadre du Club de Paris.

6. La prise en compte des autres formes d'aide publique, à des conditions moins libérales, renforcerait probablement ce poids.

7. C'est alors essentiellement les continents africain et asiatique qui en bénéficient (respectivement 35 % et 53 % de l'aide allouée). Le continent américain ne bénéficie que de 6,5 %.

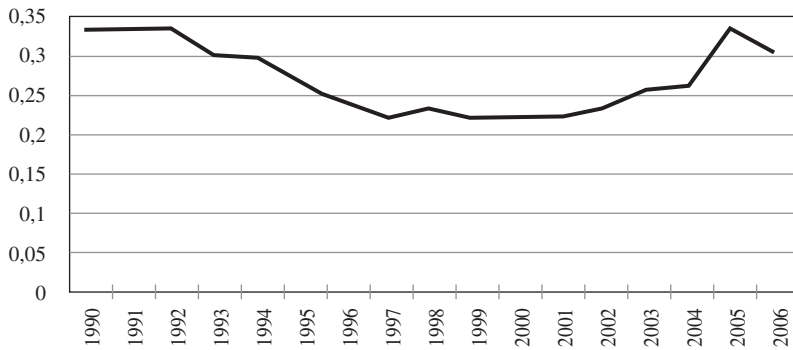
GRAPHIQUE 1A

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE L'APD
(EN MILLIARDS DE DOLLARS US)



GRAPHIQUE 1B

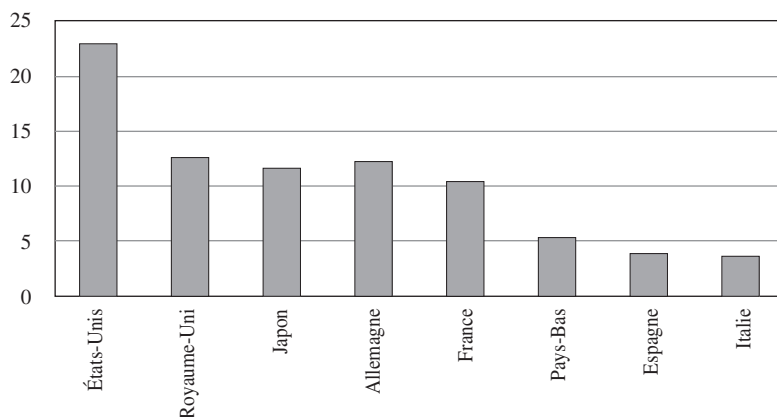
ÉVOLUTION DE L'EFFORT D'APD
(EN % DU RNB TOTAL)



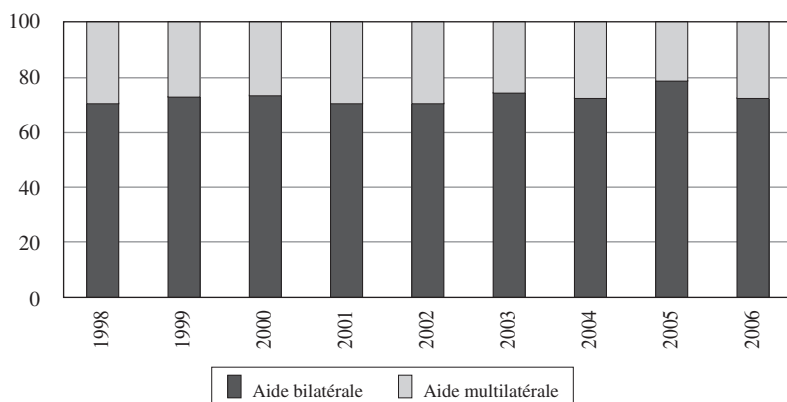
SOURCE : OCDE (2007)

mécanismes de régulation. De même, sur le plan économique, le renforcement du processus de mondialisation a non seulement aggravé la fracture Nord - Sud mais également renforcé les différences entre les pays du Sud eux-mêmes. Ces derniers constituent désormais un groupe de plus en plus hétérogène, où se côtoient des pays marginalisés très pauvres, essentiellement africains, et des pays émergents, en Asie de l'Est et en Amérique latine, qui ont su s'insérer dans le processus de mondialisation. Enfin, sur le plan de la réflexion, la décennie quatre-vingt-dix a vu l'essor de nouveaux débats qui ont progressivement influencé les conceptions du développement. On peut citer par exemple ceux autour des concepts de « *développement durable* », de « *bonne gouvernance* » (World Bank, 1992, 1994) ou encore de « *biens publics mondiaux* » (Kaul *et al.*, 1999; Gabas et Hugon, 2001).

GRAPHIQUE 2A
 APD PAR PAYS EN 2006
 (EN MILLIARDS DE DOLLARS US)



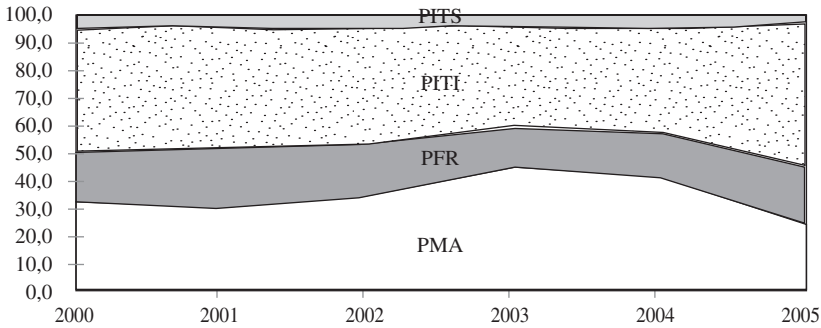
GRAPHIQUE 2B
 PARTS RESPECTIVES DE L'APD BILATÉRALE ET MULTILATÉRALE
 (EN %)



SOURCE : OCDE (2007)

Dans ce contexte nouveau, l'APD a vu ses problématiques se complexifier, ses cibles potentielles se modifier et ses finalités se diversifier (Véron, 2004; Severino et Charnoz, 2005). Du côté des institutions multilatérales on assiste par exemple au développement de nouvelles conditions de l'octroi de l'aide liées à la gestion et à la prévention des conflits, à la protection de l'environnement, à la lutte contre la pauvreté, aux modes de gouvernance des pays, *etc.* Au final, quatre dimensions majeures de l'APD peuvent désormais être distinguées. Dans une première

GRAPHIQUE 3
RÉPARTITION DE L'APD PAR TYPE DE BÉNÉFICIAIRES
(EN POURCENTAGE)



NOTE : PITS : Pays intermédiaires de la tranche supérieure
PITI : Pays intermédiaires de la tranche inférieure
PFR : Pays à faible revenu
PMA : Pays moins avancés

SOURCE : OCDE (2007)

dimension, de « *solidarité internationale* », l'APD sert d'outil d'accompagnement des marchés dans des pays du Sud où la situation sociale ne cesse de se dégrader. L'une des pistes explorées par la communauté internationale, au premier rang de laquelle se trouve la Banque mondiale, est ainsi d'accompagner les plans d'ajustement structurels par des mécanismes de redistribution internationale, jouant comme un véritable filet mondial de sécurité sociale et permettant de garantir un niveau de bien-être minimum aux populations les plus démunies. Dans une deuxième dimension, à caractère « *géostratégique* », l'APD est proposée comme une solution aux problèmes de paix et de sécurité. C'est dans cette perspective, que s'inscrivent les aides de prévention et de gestion des crises ou de reconstruction des pays en situation postconflit proposées par l'ONU (ONU, 2004). C'est également dans cette optique qu'il faut situer le maintien voire le retour d'aides bilatérales très marquées politiquement (notamment de la part des États-Unis). Dans une troisième dimension, de « *développement durable* », l'APD est mobilisée pour le financement de projets économiques respectueux de l'environnement naturel et social. Ces intentions affichées dès le *Sommet de Rio* de 1992 sont longtemps restées à l'état de promesses. Elles ont été réaffirmées avec plus de force au Sommet de Johannesburg sur le développement durable de 2002. Enfin, dans une quatrième dimension, de « *régulation de la mondialisation* », l'APD sert d'outil de coopération internationale en s'orientant, notamment, vers le financement des biens publics mondiaux.

1.3 Une exigence d'efficacité renforcée

La deuxième explication du retour en force de l'APD est de nature plus conjoncturelle. Elle est directement liée à l'adoption des *objectifs du Millénaire pour le développement* (OMD) par les 191 États membres participants au *Sommet du Millénaire des Nations Unies* de 2000 (ONU, 2000). Ces OMD marquent en effet un changement radical de philosophie de la communauté internationale en matière de développement car ils mettent explicitement le phénomène de pauvreté au premier plan des priorités, au détriment des approches macroéconomiques héritées du *consensus de Washington*, imposent un véritable agenda avec une date butoir, l'horizon 2015, et définissent des cibles quantifiés faisant l'objet d'un consensus international.

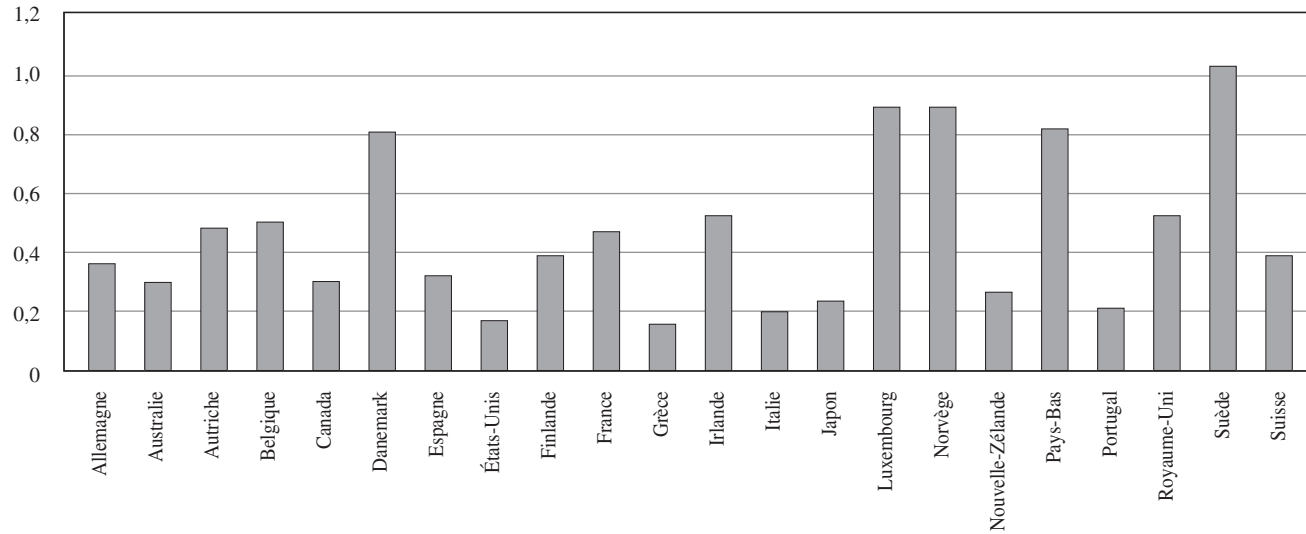
L'un des principaux défis posés à la communauté internationale est alors la nécessité de mobiliser des fonds suffisants pour atteindre ces objectifs. Dans cette perspective, en mars 2002, lors du *Sommet sur le financement du développement* de Monterrey, les principaux bailleurs se sont entendus pour définir les conditions d'un nouveau partenariat entre les pays riches et les pays pauvres et promouvoir l'insertion des pays les plus pauvres dans le commerce international en mettant notamment l'APD à contribution. Des engagements ont ainsi été pris pour augmenter son niveau à 0,5 % du PNB à l'horizon 2007 et 0,7 % à l'horizon 2012.

Après maintenant plus de sept années, le bilan des OMD reste toutefois mitigé et leur réalisation effective plus qu'incertaine, la capacité des bailleurs à mobiliser effectivement les fonds dans les délais impartis pouvant déjà être mise en doute. En 2005, le rapport Sachs, élaboré à la demande du Secrétariat des Nations Unies, a chiffré la différence entre les ressources nécessaires aux financements des OMD et les engagements à près de 74 milliards de \$ US (Sachs, 2005). Seule l'Union européenne, qui a joué un rôle déterminant à Monterrey, paraît en mesure de respecter les engagements pris. En 2006, les efforts d'aide restent finalement inégalement répartis (graphique 4). Seuls la Suède, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et le Danemark dépassent la barre symbolique des 0,7 %.

Au-delà de ces réserves, la pression des OMD n'a toutefois pas simplement conduit à augmenter le volume de l'APD. Elle a également contribué à repenser son efficacité. Depuis 2002, c'est en effet la question de son impact véritable sur les objectifs poursuivis qui est remise au centre des débats avec, en arrière-plan, la question du renouvellement des principes traditionnels de sa mise en œuvre. Dans cette optique, en février 2005 à Paris, les institutions multilatérales, les pays donateurs et les pays bénéficiaires ont défini les fondements d'un nouveau paradigme pour l'APD (OCDE, 2005a). Portées par les objectifs du Millénaire et l'exigence d'efficacité rappelée à Monterrey en 2002, ils se sont engagés sur une méthode commune de mise en œuvre de l'aide fondée sur l'*appropriation* (les stratégies et les objectifs doivent être définis par les pays bénéficiaires), l'*alignement* (les bailleurs doivent s'aligner sur ces choix) et l'*harmonisation* (les bailleurs doivent s'efforcer d'harmoniser leurs interventions). Cette *Déclaration de Paris* révèle ainsi les principaux débats transversaux qui alimentent aujourd'hui la réflexion

GRAPHIQUE 4

EFFORT D'APD DES MEMBRES DU CAD EN 2006 (EN % DU RNB)



SOURCE : OCDE (2007)

sur l'efficacité de l'aide. Ces questions concernent autant les modalités d'une meilleure prise en compte de la demande, que l'organisation de l'architecture de l'offre ou que les modalités de mise en œuvre de l'aide.

2. VERS UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DE LA DEMANDE : LA MONTÉE EN PUISSANCE DE LA NOTION D'APPROPRIATION

Le renforcement de l'efficacité de l'aide passe en premier lieu par une meilleure prise en considération des besoins de la demande. C'est une première tendance actuelle majeure de l'APD. Elle se manifeste à travers la montée en puissance de la notion d'appropriation et les nouvelles approches de la conditionnalité développées par les institutions internationales. Cette évolution remet ainsi en cause les logiques hiérarchiques traditionnelles de l'aide, de type « *top-down* », centrées sur l'offre dans laquelle les pays donateurs définissent des objectifs sur la base de leurs propres finalités politiques et économiques et apportent des ressources en fonction de leurs moyens et de la capacité d'absorption des pays récipiendaires⁸.

2.1 De la « *capacité d'absorption* » à « *l'appropriation* » de l'aide

Parmi les raisons souvent avancées de l'échec des stratégies de développement issues du *consensus de Washington*, on trouve leur caractère « clé en main » ou encore le décalage existant entre leur rythme soutenu et l'inertie des transformations sociales (Milly, 2001). Ce constat, par ailleurs largement dénoncé par la société civile⁹, a ainsi conduit les institutions de Bretton Woods à revaloriser le rôle des États bénéficiaires dans la définition des objectifs et des stratégies de développement et souligné la nécessité de mettre en place des processus plus participatifs dans la définition et la mise en œuvre des projets.

C'est le CAD qui, en 1996, a été le premier à définir (ou redéfinir) une stratégie où la prise en main des politiques d'aides par les pays bénéficiaires eux-mêmes constitue un pilier essentiel (OCDE, 1996; Milly, 2001). En janvier 1999, la Banque mondiale s'est inscrite dans ce processus en proposant le Cadre de développement intégré (CDI) comme nouveau mode opérationnel afin que les pays s'approprient leurs stratégies de développement (World Bank, 2003, 2004). L'application concrète des principes du CDI s'est alors faite à travers les Documents

8. Cette capacité d'absorption est fonction de la solidité des institutions, de la capacité de gestion des administrations (mesurée notamment par les rythmes des décaissements), du degré de corruption, de la qualité des politiques publiques, etc. Il existerait un point de saturation théorique, chiffré par certaines études à environ 30 % du PIB chez les pays solides et 6 % chez les pays fragiles (Severino, et Charnoz, 2005).

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

de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), dans le cadre de l'initiative des pays pauvres très endettés (PPTE). En 2005, la *Déclaration de Paris* consacre officiellement ce processus à travers la mise en avant de la notion d'*appropriation* (*ownership*). Dans cette optique, c'est finalement autant la philosophie de l'aide qui est modifiée (elle devient processus), que son positionnement dans le temps (sa durabilité, sa prévisibilité) et dans l'espace (son degré de proximité par rapport aux réalités de terrain, son caractère régional, *etc.*). Concrètement il s'agit, à partir des priorités définies par les pays bénéficiaires, d'augmenter les interventions d'appui au moyen d'une assistance technique renouvelée, de développer la sous-traitance locale, de généraliser l'aide budgétaire directe, de renforcer le rôle de catalyseur financier des flux d'aide.

Ce renforcement de l'appropriation est-il une tendance lourde ou un simple effet de mode? La question peut se poser car ce processus se heurte parallèlement à la multiplication des finalités de l'aide. Dans la conception *géostratégique* de l'APD, notamment celle concernant les objectifs sécuritaires, les considérations d'efficacité apparaissent souvent secondaires et l'appropriation perd son statut central. L'aide y est plus souvent perçue comme un moyen d'éviter que les pays fragiles ne plongent dans la crise que comme un outil de développement. Ce n'est finalement que dans les pays où les conditions politiques et sociales permettent de penser et de gérer le changement que la tendance au renforcement de l'appropriation prend son sens. Cette nouvelle perspective n'est alors pas sans conséquences sur les formes de la conditionnalité de l'aide.

2.2 L'émergence de nouvelles conceptions de la conditionnalité

La latitude des pays à définir leurs propres politiques de développement est souvent autant limitée par leurs capacités internes que par l'étroitesse des marges de manœuvre que leur concèdent les conditionnalités imposées par les institutions de Bretton Woods. Conscientes de cette contradiction, et face aux critiques croissantes des conditions associées au *consensus de Washington*, le FMI et la Banque mondiale se sont lancées, au début des années deux-mille, dans une nouvelle approche de la conditionnalité étendue à l'ensemble des fonds d'APD et en particulier à l'aide budgétaire. L'idée sous-jacente est de concilier appropriation et conditionnalité, ce qui suppose un engagement réciproque des deux parties. Dans cette perspective, la conditionnalité doit perdre son caractère de norme imposée par les bailleurs et acquérir un statut d'indicateur négocié de bonne gestion de l'aide, un moyen d'initier ou de renforcer un processus favorable aux bonnes politiques. Quatre tendances actuelles sont à l'œuvre dans ce sens (Koeberle *et alii*, 2005).

La première est celle de la définition d'une conditionnalité de type *ex post*, centrée sur les résultats (*outcome-based conditionality*) et non sur les moyens. La deuxième est celle du renforcement d'une conditionnalité procédurale (*process conditionality*) basée sur les conditions de mise en place des actions, à travers, notamment, le renforcement institutionnel. La troisième est celle de la diminu-

tion, de la segmentation et de la simplification des conditions qui vont dans le sens d'une clarification et d'une facilitation du dialogue¹⁰. Cette nouvelle forme de conditionnalité « rationalisée » ou « profilée » (*streamlined conditionality*) se veut ainsi une réponse aux critiques sur le caractère trop complexe des anciens cadres. La quatrième tendance est enfin celle d'un resserrement des objectifs autour de standards internationaux minima, regroupés par segments ou domaines, acceptés par tous et permettant une plus grande responsabilisation des bénéficiaires (Hervio, 2005).¹¹

Malgré ces évolutions encourageantes, la conciliation de l'exigence d'appropriation et du maintien de conditions à l'attribution de l'aide reste toutefois un exercice limité. Sa mise en œuvre peut tout d'abord être contrainte par le caractère exsangue des administrations des pays récipiendaires souvent peu à même de relever le défi des délais restreints et de dispositifs forts exigeants en informations, expertises et transactions. À cet égard l'expérience des DRSP est instructive. Ce qui devrait être un exercice participatif d'élaboration de politiques au niveau du pays s'apparente souvent à un devoir sur table où les autorités du pays cherchent avant tout à satisfaire les attentes des donateurs pour pouvoir accéder dans les meilleurs délais à des remises de dette ou à des prêts concessionnels (Cling *et al.*, 2002, 2003). On assiste ainsi à la diffusion des DSRP sur Internet favorisant le calibrage de ces documents. Contradiction ultime, ces documents sont parfois réalisés par des cabinets de consultants externes. En second lieu, ce nouveau type de conditionnalité, même réduite, peut toujours être suspectée d'apparaître comme les « nouveaux habits » du *consensus de Washington*. Si l'attention peut être effectivement portée sur l'allègement des conditions et l'accroissement de la marge de manœuvre accordée aux pays bénéficiaires, il est également possible de souligner la persistance de conditions *ex ante* imposées par les donateurs ainsi que l'encadrement strict de la liberté donnée aux pays bénéficiaires dans la définition de leurs politiques. C'est notamment le cas lors de l'imposition de procédures non négociables du type DRSP¹².

3. VERS UNE ARCHITECTURE PLUS COHÉRENTE DE L'OFFRE D'APD : ENTRE CONCENTRATION ET CONCURRENCE

Le renforcement de l'efficacité de l'aide passe en deuxième lieu par une plus grande cohérence des politiques des différents bailleurs. Si la concentration d'une offre d'APD entre les mains de quelques acteurs multilatéraux pourrait permettre

10. Le nombre de conditions imposées par la Banque mondiale serait en baisse sensible depuis la fin des années quatre-vingt-dix (Koeberle, 2005 : 188).

11. L'enjeu est à la fois politique et technique avec la nécessité de faire évoluer des dispositifs complexes propres à chaque institution. C'est par exemple le cas du support budgétaire de la Commission européenne (Commission européenne, 2005a, 2005b).

12. « D'une manière générale, les conditionnalités ne disparaissent pas dans le cadre des DSRP : elles sont seulement internalisées » (Cling *et al.*, 2002).

une telle cohérence, la situation actuelle d'une offre diversifiée pousse dans le sens contraire, de multiples agences bilatérales et multilatérales intervenant simultanément et parfois de façon concurrente sur un « marché de l'aide ». Entre ces deux situations, la deuxième tendance actuelle majeure de l'APD est à l'organisation de sa cohérence à travers une plus grande coordination des offreurs. Ce processus apparaît toutefois encore fragile dans la mesure où il concerne plusieurs niveaux stratégiques : l'organisation institutionnelle, les instruments financiers, la capacité à mobiliser des ressources et la viabilité politique du système.

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

Les arguments vantant les vertus d'une concentration de l'aide dans les mains des institutions multilatérales ne manquent pas. Dépourvues d'objectifs de politique étrangère, ces institutions seraient supposées être d'une plus grande « objectivité » dans l'accomplissement de leurs missions. Bénéficiant d'économies d'échelle par l'agrégation des flux nationaux, elles disposeraient d'avantages comparatifs dans la levée de fonds sur les marchés. Enfin, une offre multilatérale concentrée permettrait une plus grande efficacité de l'aide par une standardisation des procédures et une meilleure organisation du travail.

Malgré ces arguments, l'aide bilatérale résiste¹³. Tout d'abord, parce que les considérations politiques et géostratégiques sont redevenues primordiales dans les critères d'attribution de l'aide, comme l'atteste notamment l'APD des États-Unis. Ensuite, parce que l'approche bilatérale est souvent l'héritière d'une histoire commune où se sont tissés des liens forts entre donateurs et bénéficiaires qu'il est parfois difficile de rompre. De même, au-delà des discours officiels, parce que les institutions multilatérales ont révélé, à travers l'expérience des Plans d'ajustement structurel (PAS), leurs propres intérêts géostratégiques liés à un ordre libéral très contesté par les pays du Sud. Enfin, d'un point de vue technique, parce que les compétences spécifiques des bilatéraux constituent un avantage comparatif non négligeable pour développer les processus d'apprentissage indispensables à l'appropriation de l'aide budgétaire par les bénéficiaires¹⁴. Cette résistance de l'aide bilatérale maintient finalement le caractère diversifié à l'offre d'APD. Le risque est que cette diversification conduise à une concurrence entre bailleurs intervenant dans les mêmes domaines au détriment de l'efficacité globale de l'aide.

Dans ce contexte, et dans l'esprit de la *Déclaration de Paris*, c'est la voie de l'harmonisation des différentes aides qui apparaît comme une solution intermédiaire, entre concentration et concurrence, permettant d'assurer une certaine cohérence de l'offre. En effet, la complexité de certaines situations impose une coordination renforcée entre multilatéraux et bilatéraux. D'autre part, les asymé-

13. Pour l'exemple français d'aide bilatérale, voir Gabas (2005) ou Cohen *et al.* (2006).

14. Les bailleurs bilatéraux pouvant être considérés comme mieux placés, historiquement et institutionnellement, pour prendre en compte les spécificités locales, au cœur du processus d'appropriation.

tries de pouvoir sont telles entre les acteurs multilatéraux et bilatéraux qu'elles interdisent toute concurrence réelle et ne laissent que la coopération comme option¹⁵. Cette coopération peut alors passer par l'organisation de missions communes d'expertise et d'évaluation qui suppose un rapprochement des méthodes et des rythmes de travail tant des donateurs que des bénéficiaires. La création de « *fonds communs* » visant à assurer la cohérence des aides multiples destinées à un même pays peut être un instrument incitatif de ce type d'harmonisation. Cette tendance s'affirme ainsi tout particulièrement dans le cadre de l'aide budgétaire comme en témoignent les coopérations budgétaires fédérant des donateurs multiples autour d'un pays leader¹⁶.

3.2 ... et ses limites

Si le processus d'harmonisation de l'offre d'APD est déjà amorcé, il est cependant possible d'identifier deux tendances contraires qui peuvent contribuer à modifier la donne en oeuvrant en faveur d'une plus grande segmentation de l'offre.

La première concerne la spécialisation accrue des donateurs par pays et par activités. La question de l'harmonisation dépasse en effet la simple coordination technique évoquée plus haut. Elle peut également se traduire par une véritable division du travail qui implique un positionnement plus sélectif des donateurs comme en témoigne le processus de recentrage actuel des bailleurs bilatéraux sur un nombre limité de pays et de champ d'intervention, ainsi que celui des multilatéraux dans le cadre de cofinancements et du développement des mandats¹⁷. Au total, la répartition des cibles de l'APD entre donateurs risque de devenir la résultante d'une spécialisation *ex ante* de chacun d'eux sur des métiers de plus en plus segmentés. L'enjeu pour les institutions d'aide sera alors de savoir sur quels métiers se positionner. Ce mouvement pourrait de plus être considérablement amplifié par la pénétration du secteur privé sur un « marché de l'aide » devenant de plus en plus concurrentiel. Cette tendance peut se manifester par une

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

16. Ce type de coopération (évaluation commune, désignation d'un pays leader, ...) est souvent à l'initiative de l'Union européenne. On peut citer l'exemple du Malawi, où l'Union européenne, la Norvège, le Danemark et la Suède ont constitué un « *Common Approach Budget Support Group* » dans le but d'harmoniser leur aide budgétaire (*IDD and associates*, 2006).

17. À titre d'exemple, on peut citer la délégation d'opération transmise à l'AFD par l'Union européenne en 2006 pour mettre en œuvre un programme de codéveloppement d'un montant de 15 millions d'euros en faveur du développement du tourisme rural et de projets de création d'entreprise au Maroc par des Marocains résidents à l'étranger.

plus grande externalisation de leurs tâches par les agences d'aide à travers la sous-traitance à des agents privés et l'ouverture à la concurrence sous forme d'appels d'offre¹⁸. C'est notamment l'un des principes d'action du Millenium Challenge Account des États-Unis (Ministère des Affaires Étrangères, 2004; World Bank, IMF, 2005).

Une seconde tendance à l'oeuvre concerne la volonté actuelle de diversifier les modalités de collecte des flux de financement. L'enjeu des OMD et les engagements pris à Monterrey en 2002 nécessitent en effet de renforcer l'efficacité de la collecte de fonds ainsi que la durabilité des ressources disponibles pour l'aide. Parmi les pistes de recherche explorées (Landau, 2003; Reisen, 2004; Atkinson, 2004), on trouve la proposition d'une taxe de solidarité internationale dont la France a fait son cheval de bataille comme en témoigne son projet d'imposition des billets d'avion. On trouve également les propositions de création de Facilités internationales de financement (Mavrotas, 2003) ou de constitution de fonds *ad hoc* spécialisés pour collecter et distribuer des financements¹⁹. Permettant le financement collectif, par la communauté internationale, de certains biens publics mondiaux (santé, environnement, sécurité,...), ces fonds offriraient l'avantage d'augmenter le volume des fonds levés mais également d'étaler le décaissement des flux sur plusieurs années, ce qui favorise la capacité d'absorption d'une aide accrue par les pays du sud (Bellot et Chataigner, 2005). Mais les pratiques révèlent que ces fonds spécialisés n'ont pas toujours les moyens d'assurer l'ensemble de la gestion du projet, de sa conception à sa mise en œuvre opérationnelle. La tentation de s'inscrire dans des programmes très largement définis en amont (vaccination, lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, ...) est donc grande, favorisant ainsi une affectation *a priori* de cette aide et contribuant à déconnecter les aspects de financement des aspects de mise en œuvre. En l'absence de procédures d'harmonisation ou de coordination, ces innovations financières pourraient conduire à une plus grande segmentation de l'offre²⁰.

Certes ces aides privées ne sont pas comptabilisées dans l'APD, mais le développement des partenariats public/privé (mandats publics confiés à des structures privées, financements d'organismes publics par des fonds privés, ...) incite

18. Un scénario prospectif proposé par T. Harford et M. Klein consiste à limiter l'intervention des bailleurs à l'apport de capitaux dans un « *common pool* » et à donner une place centrale aux « *commercial service providers* » pour la gestion des projets d'aide (Harford et Klein, 2005)

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

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

à adopter une vision élargie de l'aide au développement. Il semble bien que les opportunités de segmentation de l'APD et l'affaiblissement de l'harmonisation soient renforcés par la multiplication de puissantes aides privées, dont la logique de visibilité rapide conduit à privilégier l'approche projet au détriment d'une mise en cohérence plus globale.

4. VERS UNE TRANSFORMATION DES PRATIQUES : ENTRE RATIONALISATION ET PRAGMATISME

Après s'être interrogé sur l'évolution du paysage institutionnel des donateurs, il s'agit de se demander comment ces bailleurs cherchent à renforcer l'efficacité de l'aide qu'ils accordent en ce qui concerne le choix des pays bénéficiaires et les instruments de mise en œuvre. Dans cette perspective, il est possible d'isoler une troisième tendance actuelle majeure pour l'APD allant dans le sens d'une plus grande rationalisation tempérée par un pragmatisme persistant.

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

Dans les débats autour de la sélectivité de l'APD, l'une des idées qui a émergé ces dernières années concerne la possibilité de pratiquer une allocation optimale de l'aide maximisant une fonction objectif, par exemple la lutte contre la pauvreté, en fonction de certains critères définis *a priori*²¹. Le Millenium Challenge Account (MCA) ou le système d'allocation de l'US Agency for International Development (USAID) se réfèrent plus ou moins explicitement à ce principe de sélectivité rationnelle. Deux critères sont ainsi mis en avant pour ce calcul économique : le niveau des besoins respectifs des pays et leur degré de performance, souvent appréhendé en termes de qualité de leur gouvernance²². Dans ce cadre, les pays pauvres à bonne gouvernance constituent ainsi la cible privilégiée. Mais cette démarche a des limites et fait l'objet de nombreuses critiques. Certaines concernent la nature des critères retenus, leur caractère réducteur, la difficulté à les appréhender ou même leur légitimité, notamment pour le critère de la bonne gouvernance qui pourrait mesurer le degré d'adéquation au *consensus de Washington*. D'autres portent sur le caractère discriminatoire d'un modèle qui privilégie les pays pauvres « bons élèves » combinant faible développement et bonne gouvernance. Dans ce cas, que faire des exclus du modèle ? Si l'on privilégie la performance, que faire des pays fragiles ou en sortie de crise, cas de nombreux pays africains qui sont pourtant une priorité affichée dans les OMD ? De même, si l'on privilégie les besoins, quelle place accorder aux pays à revenu intermédiaire et à

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

22. C'est dans cet esprit que la Banque mondiale a développé le CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*).

fortiori aux pays émergents, dont certaines catégories de la population pourraient légitimement bénéficier de l'APD?

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

Ces contraintes conduisent finalement à une catégorisation croissante des pays bénéficiaires suivant deux axes principaux. Le premier est celui de la qualité des performances associée à la qualité de la gouvernance. En soulignant le contexte défavorable, l'appellation « pays en crise » désigne, par exemple, les pays peu performants dans une logique de sélectivité qualitative *ex ante*. C'est également le cas des LICUS (Low Income Countries Under Stress) identifiés par la Banque mondiale. Le deuxième axe concerne l'intérêt stratégique du pays bénéficiaire. Il peut jouer en modulation de la catégorisation précédente en excluant les pays à bonne performance « non amicaux » et en retenant des pays en crise sur une base politique²³. Il peut également être un facteur discriminant à part entière. L'Union européenne, par exemple, à l'instar d'un « bailleur bilatéral », sélectionne *a priori* les pays bénéficiaires, en ventilant son budget d'APD sous forme d'enveloppes régionales sur des critères purement politiques, avec notamment une montée en puissance des financements destinés aux pays voisins de l'Union européenne. Plus globalement, la volonté affichée par la communauté internationale d'accorder une priorité à l'Afrique subsaharienne peut être inscrite dans ce processus de « rationalisation limitée » car la persistance de la pauvreté du continent a des causes et des conséquences sociales, politiques, institutionnelles et culturelles dépassant largement la simple dimension économique. Quant aux pays intermédiaires, ils sont considérés comme des partenaires à part entière dont il s'agit pour certains de corriger les externalités négatives de la croissance (inégalités, déséquilibres environnementaux, *etc.*) et, pour d'autres, de favoriser leur rôle de leaders régionaux.

4.2 Les modalités de l'aide : vers une combinaison d'instruments?

La question de l'efficacité de l'APD soulève enfin le problème de la nature des instruments mis en œuvre. Dans ce débat, se pose la question de la poursuite de l'utilisation des prêts concessionnels face à un niveau d'endettement déjà excessif des pays bénéficiaires (Severino et Jacquet, 2004; Clemens *et al.* 2004). L'une des

23. C'est en général la démarche des États-Unis et, bien souvent, des bailleurs bilatéraux.

idées actuelles, serait de transformer les agences d'aide en de simples organismes de dons ou d'axer l'APD sur les annulations de dettes (Commission Meltzer, 2000)²⁴. Malgré des arguments solides, ces propositions ne font cependant pas encore l'unanimité et un consensus semble se dégager pour l'utilisation d'une combinaison d'instruments. Les dons devraient être réservés aux opérations « non bancables » et dirigés en priorité vers les pays dont les besoins en investissement sociaux sont trop importants pour leurs ressources propres. La poursuite des prêts serait également souhaitable ne serait-ce que pour ne pas priver les pays bénéficiaires de l'accès aux marchés des capitaux et parce que les dons ont un effet de levier moins important. Toutefois, face à la nécessité d'éviter une nouvelle crise de la dette dans l'avenir, c'est désormais la question de la soutenabilité de l'endettement qui est clairement perçue comme une condition déterminante à cette poursuite des prêts. Si certaines dépenses sont en effet susceptibles de dégager des retours sur investissement, d'autres, notamment celles relevant des OMD, ne sont bien souvent pas rentabilisables. Dans cette logique, on assiste ainsi également à un retour des considérations économiques dans l'octroi de l'aide et à l'impératif de création de valeur ajoutée dans le choix des activités prioritaires à financer²⁵.

Le choix des modalités de l'aide concerne également le dilemme entre l'aide projet et l'aide budgétaire, c'est-à-dire une aide directement inscrite au budget du pays bénéficiaire. L'une des tendances à l'œuvre semble aller dans le sens d'une montée en puissance de ce deuxième type d'aide qui représente désormais 28 % de l'APD brute totale (OCDE, 2005b)²⁶. Cette évolution obéit à l'exigence de meilleure prise en compte de la demande car, dans l'esprit de la *Déclaration de Paris*, elle suppose l'existence d'un budget fondé sur des objectifs partagés par le pays bénéficiaire et les pays donateurs. L'une des conditions sous-jacente de sa mise en œuvre est alors celle de sa traçabilité et de la mise en place de systèmes performants de contrôle interne. Son caractère fongible lui confère d'autre part une plus grande flexibilité²⁷ et l'un de ses avantages essentiels est de permettre le financement de charges récurrentes. Il ne s'agit plus ici de limiter les soutiens aux opérations en capital ou à des dépenses ponctuelles de fonctionnement, mais d'assurer la pérennité de la globalité du budget. Dans cette perspective, les flux d'APD devraient nécessairement s'inscrire dans le cadre de programmations pluriannuelles. Cette nouvelle approche n'est toutefois pas sans conséquences.

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

25. C'est notamment le cas du « Plan d'action pour les infrastructures » de la Banque mondiale en 2003.

26. Le CAD précise toutefois l'incertitude de cette estimation.

27. Le caractère fongible de l'aide budgétaire est toutefois critiquée, notamment par les États-Unis, car cette globalité peut apparaître comme une « boîte noire », source de gaspillages, de corruption et au final d'inefficacité.

Nécessitant une gestion de l'aide coordonnée dans le temps, elle suppose des changements institutionnels qui exigent des délais de mise en œuvre. D'une aide programmée pluriannuelle à une aide budgétaire globale, en passant par des aides-projets à géométrie variable, les procédures impliquent des degrés variables d'autonomie des bénéficiaires. En filigrane, se posent les questions des capacités de ces derniers à recevoir cette aide et du degré d'intervention des bailleurs dans la répartition budgétaire, questions qui renvoient au problème de la souveraineté des États et qui rejoignent les problématiques des nouvelles conditionnalités. Se pose également le problème de l'adhésion des opinions publiques du Nord face à un mécanisme de transfert qu'il faut justifier.

5. QUEL(S) AVENIR(S) POUR L'APD?

Au terme de cette analyse, quelles nouvelles typologies de l'APD est-t-il possible d'envisager dans l'avenir²⁸? Parmi les grandes tendances actuelles, deux sources d'incertitude nous semblent déterminantes.

La première concerne la réalisation effective d'une meilleure appropriation de l'aide tant cet objectif semble contrarié par les difficultés concrètes de sa mise en œuvre et par l'étroitesse des marges de manœuvre que les conditionnalités des institutions internationales laissent aux pays bénéficiaires. Nul ne peut dire en effet aujourd'hui si les évolutions récentes sont suffisamment pérennes pour se traduire par un réel renforcement de la place des bénéficiaires dans le système de l'aide au développement. Un échec traduirait un retour aux logiques « *top-down* » des décennies passées, tandis qu'un renforcement du rôle des pays bénéficiaires ouvrirait une ère où récipiendaires et bailleurs, acteurs aux pouvoirs rééquilibrés, négocieraient réellement les politiques de développement.

La seconde incertitude concerne l'organisation de l'architecture de l'offre de l'aide. En effet, là encore, si les intentions vont dans le sens d'une plus grande coordination, celle-ci nous est apparue fragile et une plus grande concurrence entre bailleurs n'est pas à exclure *a priori*.

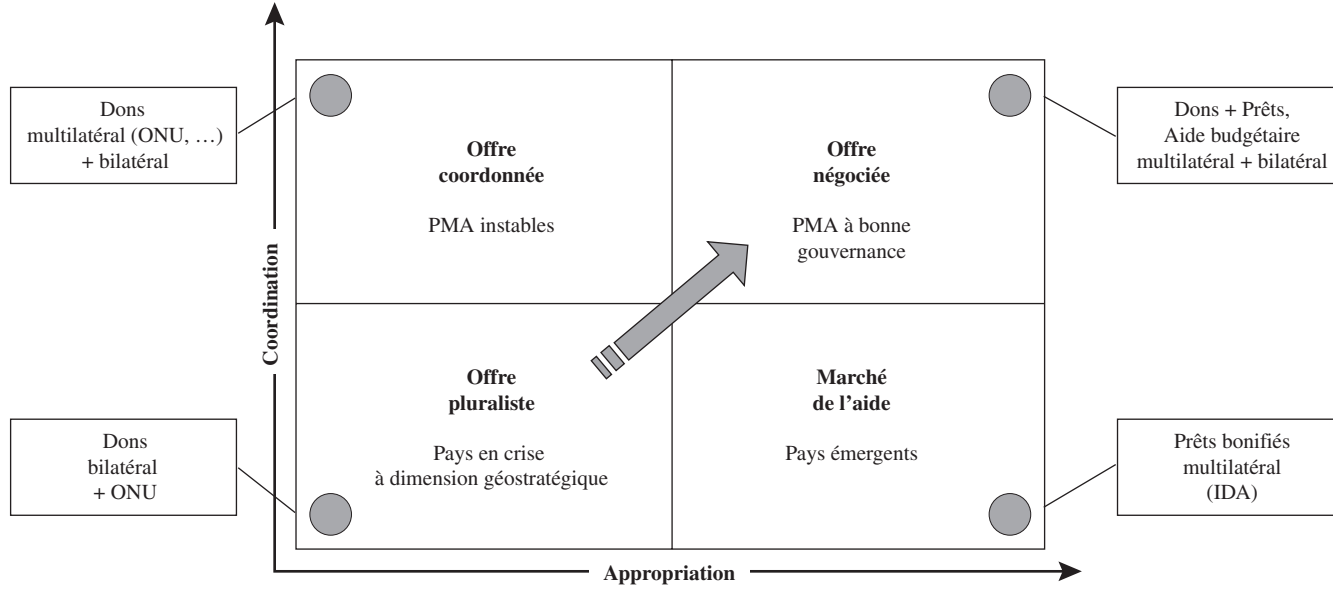
Dans la figure 1, ces deux sources d'incertitude sont représentées par deux axes permettant de définir quatre types possibles de situation. Dans chacune de ces situations, il est alors possible d'associer un contexte particulier ainsi que différentes modalités de l'aide et acteurs de l'aide.

Le cadran « *offre pluraliste* » correspond à une situation de faible appropriation et de faible coordination de l'aide. On peut y placer ici des pays en crise comme par exemple l'Irak ou l'Afghanistan. Parler de faible niveau d'appropriation pour ces pays, qui sortent de longues années de guerre et continuent à être le terrain d'affrontements, est ici un euphémisme. Dans ce type de contexte instable,

28. Pour d'autres exemples d'un tel exercice voir Harford *et al.*, 2005; Rogerson *et al.*, 2004; Bezanson, 2005.

FIGURE 1

TYPOLOGIE PROSPECTIVE DE L'APD



marqué par une profonde désorganisation des circuits internes de financement, par une faible gouvernance et par le caractère urgent des besoins, les dons apparaissent alors comme une modalité d'aide prioritaire facilement mobilisable. Par ailleurs, le fort intérêt géostratégique de ces pays favorise le contrôle de ces États par des puissances étrangères ou par l'ONU limitant ainsi fortement la possibilité de coordination entre bailleurs qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux.

Le cadran « *offre coordonnée* » concerne les situations de faible appropriation et de hauts niveaux de coordination de l'aide telles qu'on peut l'observer pour les « PMA instables ». L'extrême pauvreté et la forte instabilité de ces pays limitent fortement leur capacité d'appropriation rendant les dons particulièrement adaptés. D'autre part, leur faible intérêt géostratégique rend plus facile la coordination des interventions entre bailleurs qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux avec un « avantage comparatif » certain pour l'ONU²⁹. Le retour à la stabilité interne permettrait d'augmenter leurs capacités d'appropriation et donc la possibilité d'accéder à d'autres modalités d'aide.

Le cadran « *coordination négociée* » est la situation représentant l'aboutissement des deux tendances d'appropriation et de coordination. C'est le scénario « idéal » qui pourrait être appliqué aux PMA à bonne gouvernance, à ceux qui, comme la Tanzanie par exemple, sont aujourd'hui les élèves modèles des institutions internationales. Dans ces pays, les capacités institutionnelles assurent un niveau de gouvernance suffisant pour négocier les objectifs sur lesquels les agences multilatérales ou bilatérales pourraient s'aligner et se coordonner. Si la situation de pauvreté de ces pays (et donc leur faible solvabilité de fait) confère encore au don un caractère légitime, le renforcement de l'appropriation permet toutefois un recours croissant aux prêts bonifiés et à l'aide budgétaire.

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

La flèche en milieu de graphique est celle du « discours dominant ». Elle indique l'évolution des paradigmes de l'APD, d'une logique « *top-down* » où chaque bailleur impose ses visions aux pays bénéficiaires, à une logique de « *coordination négociée* » consacrée en février 2005 par la Déclaration de Paris.

29. Le PNUD, estimant que les pays en crise constituent ses cibles prioritaires, a développé des compétences spécifiques de gestion de ces situations d'urgence comme en témoignent ses programmes d'interventions au Libéria, Soudan ou encore Haïti.

CONCLUSION

En perte de vitesse dans les années quatre-vingt-dix, l'APD a vu son rôle se réduire dans le financement du développement. Depuis les années deux mille, confrontée à un nouvel environnement plus complexe et plus exigeant, notamment la pression nouvelle exercée par les OMD, elle est toutefois entrée dans de nouvelles logiques. La meilleure prise en compte des besoins de la demande, la plus grande coordination des offres, la rationalisation croissante des modalités de sa mise en oeuvre sont autant de processus en marche.

Mais ces évolutions rencontrent des limites élargissant l'éventail des configurations possibles, conférant à l'APD un caractère plus que jamais pluriel. Du côté de l'offre, les velléités affichées d'une meilleure harmonisation se heurtent aux jeux institutionnels et au nécessaire pragmatisme, ce qui peut conduire aussi bien à l'émergence d'un véritable marché de l'aide qu'à une concentration accrue. Du côté de la demande, la montée en puissance de l'appropriation reste encore freinée par la prégnance de la logique « *top-down* » qui restera d'autant plus forte que les procédures seront imposées par les donateurs et non négociées avec les bénéficiaires. Ce processus de normalisation des relations apparaît comme l'une des conditions pour que l'aide publique au développement demeure un élément durable des relations Nord-Sud.

ANNEXE

LISTE DES ACRONYMES

- APD : Aide publique au développement
- CAD : Comité d'aide au développement (OCDE)
- CDI : Cadre de développement intégré
- DSRP : Document stratégique de réduction de la pauvreté
- IDA : International Development Agency (Banque mondiale)
- LICUS : Low Income Countries
- MCA : Millenium Challenge Account
- OMD : Objectifs du millénaire pour le développement
- PFR : Pays à faible revenu
- PITI : Pays intermédiaires de la tranche inférieure
- PITS : Pays intermédiaires de la tranche supérieure
- PMA : Pays moins avancés
- PPTE : Pays pauvres très endettés
- USAID : US Agency for International Development

BIBLIOGRAPHIE

- ATKINSON, A. B. (2004), « New Sources of Development Finance : Funding the Millennium Development Goals », *Policy Brief*, 10, UNU-Wider.
- BELLOT, J. M. et CHATAIGNIER J. M. (2005), « Les enjeux d'une réforme de l'architecture institutionnelle internationale en matière d'aide au développement », *in Rapport moral sur l'argent dans le monde*, AEF.
- BEZANSON, K. (2005), *The Future of Development Financing : Challenges, Scenarios and Strategic Choices*, Development Centre, OCDE.
- BURNSIDE, C. et D. DOLLAR (2000), « Aid, Policies and Growth », *American Economic Review*, 90 : 847-868.
- CLEMENS, M., S. RADELET et BHAVNANI (2004), « Counting Chickens when They Hatch : The Short Term Effect of Aid on Growth », Working paper, n° 44, Center for Global Development, Washington, DC.
- CLING, J. P., M. RAZAFINDRAKOTO et F. ROUBAUD (2002), « Processus participatifs et lutte contre la pauvreté : vers de nouvelles relations entre les acteurs? », *L'Économie Politique*, 16.
- CLING, J. P., M. RAZAFINDRAKOTO et F. ROUBAUD (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2^e éd., Economica.
- COMMISSION MELTZER (2000), *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, International Financial Institution Advisory Commission, Washington, D.C.
- COHEN, D., S. GUILLAUMONT JEANNENEY et P. JACQUET (2006), *La France et l'aide publique au développement*, Rapport du Conseil d'analyse économique, La Documentation Française.
- COLLIER, P. et A. HOEFFLER (2002), « Aid, Policy and Growth in Post-conflict Societies », *Policy Research*, Working Paper, n° 2902, Banque mondiale, Washington D.C.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2005a), *EC Budget Support : An Innovative Approach to Conditionality*, DG Development.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2005b), *New Aid Modalities for the MDGs – Issues and Questions*, DG Development.
- GABAS, J. J. et P. HUGON (2001), « Les biens publics mondiaux et la coopération internationale » *in Biens publics à l'échelle mondiale*, essai collectif, Colophon, coll. Essais, Bruxelles, p. 41-53.
- GABAS, J. J. (sous la dir.) (2005), *L'aide publique française au développement*, La Documentation Française.
- GUILLAUMONT, P. et L. CHAUVET (2001), « Aid and Performance : A Reassessment », *Journal of Development Studies*, 37 : 66-92.
- HARFORD, T., M. KLEIN et K. TILMES (2005), « The Future of Aid 1 », *Public Policy Journal*, Note 284, The World Bank.

- HARFORD, T. et M. KLEIN (2005), « The Future of Aid 2 », *Public Policy Journal*, Note 285, The World Bank.
- HERVIO, G. (2005), « Toward Multiyear Outcome-Based Conditionality », in KOEBERLE, S. *et alii*, *Conditionality Revisited. Concepts, Experiences and Lessons*, The World Bank, p. 183-185.
- INTERNATIONAL DEVELOPMENT DEPARTMENT AND ASSOCIATES (IDD) (2006), *Joint Evaluation of General Budget Support*, University of Birmingham, School of Public Policy, may.
- KAUL, I., I. GRUNBERG et M. STERN, 1999, *Les biens publics à l'échelle mondiale-la coopération internationale au XXIème siècle*, Oxford university Press.
- KOEBERLE, S., H. BEDOYA, P. SILARSZKY et G. VERHEYEN (éd) (2005), *Conditionality Revisited. Concepts, Experiences and Lessons*, The World Bank.
- KOEBERLE, S. (2005), « Conditionality : Under What Conditions? », in KOEBERLE, S. *et alii*, *Conditionality Revisited. Concepts, Experiences and Lessons*, The World Bank, p. 57-83.
- LANDAU, J. P. (2003), *Les Nouvelles Contributions Financières Internationales*, Rapport au Président de la République, La Documentation Française.
- MAVROTAS, G. (2003), *The U.K. HM Treasury – DFID Proposal to Increase External Finance to Developing Countries*, WIDER Discussion, no 2003179, Helsinki.
- MILLY (de), H. (2001), « Les pièges de l'appropriation. Vers un cadre déontologique pour la réforme de l'aide? », Groupe de travail « Enjeux de l'aide au secteur agricole en Afrique sub-saharienne », mars.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (2004), « Les nouveaux habits de l'APD des États-Unis d'Amérique », *Les notes du jeudi*, 13 (octobre), DGCID, Paris.
- OCDE (1996), « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle », CAD, Rapport 1996.
- OCDE (2005a), *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*, CAD.
- OCDE (2005b), *Coopération pour le développement*, CAD, Rapport 2004.
- OCDE (2005c), *Prévention des conflits et construction de la paix : qu'est-ce qui entre dans l'APD?*, CAD.
- OCDE (2007), *Base de données sur les activités d'aide*, OECD.Stat, Statistiques en ligne sur le développement international
- ONU (2000), *Déclaration du Millénaire*, New York.
- REISEN, H. (2004), « Financer les ODM, nouvelles approches » *Cahiers de politique économique*, 24, OCDE.
- ROGERSON, A., A. HEWITT et D. WALDENBERG (2004), *The International Aid System 2005–2010 Forces For and Against Change*, Overseas Development Institute.
- SACHS, J. (2005), *Investir dans le développement : un plan pratique pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement*, UNMP.

- SEVERINO, J. M. et P. JACQUET (2004), « Prêter, donner : comment aider? » *Revue d'Économie Financière*, 74.
- SEVERINO, J. M. et O. CHARNOZ (2005), « État des lieux d'une politique mondiale, la mutation de l'aide publique au développement », *Afrique Contemporaine*, à paraître.
- VERON, J. B. (2004), *L'aide au développement, évolutions récentes et grands débats*, AFD.
- WORLD BANK (1992), *Governance and Development*.
- WORLD BANK (1994), *Governance, The World Bank's Experience*.
- WORLD BANK (2003), *Vers un développement impulsé par les pays : évaluation multipartite du CDI*, Précis n° 233, Département de l'évaluation des opérations.
- WORLD BANK (2004), *L'initiative de la stratégie de réduction de la pauvreté – Une évaluation indépendante du soutien de la Banque mondiale*, Département de l'évaluation des opérations.
- WORLD BANK (2005), *Global Development Finance*.
- WORLD BANK, IMF (2005a), « *Aller de l'avant : modalités de financement en vue de la réalisation des OMD* », DC2005-0008, Avril.