

CHRONIQUE DE LA MONDIALISATION

Avril 2003

Revue de l'OFCE 85

AIDE AU DÉVELOPPEMENT

SOMMES-NOUS PLUS OU MOINS SOLIDAIRES ?

Guillaume Daudin

Département économie de la mondialisation de l'OFCE

Bruno Ventelou

Département des études de l'OFCE

Cet article propose un bilan de l'évolution récente de l'aide au développement. Pour cela, il examine tout d'abord le montant global de l'aide et sa décomposition en grands indicateurs traditionnels de qualité — aide non liée, aide multilatérale, etc. L'article s'intéresse aussi aux nouveaux objets de l'aide, en utilisant la notion de « biens publics mondiaux », qui sert désormais de justification à l'aide internationale. Nous proposons ainsi un nouvel indicateur de qualité de l'aide, le « contenu en biens publics de l'aide ». Sur la décennie 1990-2000, nous constatons une évolution convergente des indicateurs de qualité vers une amélioration globale, compensant en partie la baisse quantitative des flux consécutive à la fin de la Guerre froide. Nous terminons l'article par une comparaison de la qualité de l'aide des États-Unis, de la France et de la Suède.

Les solidarités définissent une société : ainsi l'étude des flux gratuits entre les nations peut-elle nous renseigner sur la construction d'une société globale — une « politique », au sens noble du terme — qui compléterait heureusement l'économie mondiale. Une des formes de ces flux gratuits est l'aide publique au développement (APD). À Monterrey en mai 2002, les Européens et les Américains ont promis d'augmenter leur budget annuel d'aide au développement : les premiers de 7 milliards de dollars sur 4 ans, les seconds de 5 milliards. Ces promesses ont été répétées à Johannesburg. Des promesses semblables ont déjà été faites dans le passé et sont restées sans suite.

Parallèlement, les organismes censés représenter la communauté internationale en matière d'aide (l'ONU et le PNUD) ont fourni un nouvel effort pour déterminer ce que devraient être les priorités de l'aide au développement, ses objets fondamentaux. Dans cette optique, des « Objectifs de développement pour le millénaire » ont

été déterminés en 2000 et un fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et la malaria a été créé en 2001. Ce dernier a vocation à s'élargir à la fourniture d'autres « biens publics mondiaux ».

Cet article étudie si, au-delà des déclarations, les solidarités mondiales se développent ou non. Pour cela, il examine tout d'abord les flux de l'aide puis ses objets. La notion de *biens publics mondiaux*, qui sert maintenant de justification générale pour l'APD, aura-t-elle le mérite d'améliorer la qualité de l'aide, voire de relancer le montant des flux grandement asséchés par la fin de la Guerre froide ?

L'évolution des flux d'aide publique au développement¹

L'APD recouvre, selon la définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, les transferts :

— À destination des pays en développement selon la définition du CAD, qui exclut notamment les pays en transition ;

— Dont le développement est la priorité, les aides militaires sont par exemple exclues ;

— Qui sont soit des dons, soit des prêts avec facilités de paiement (i.e. ayant un « élément de don » supérieur à 25 % par rapport à un prêt au taux actuariel de 10 % ; les prêts sont alors comptabilisés à la valeur du prêt, pas à l'estimation de l'équivalent-don du prêt).

Comme le montre le graphique 1, l'APD des pays du CAD (ce qui exclut, par exemple, les pays arabes et la Russie) représente la majeure partie des flux en direction des pays en voie de développement.

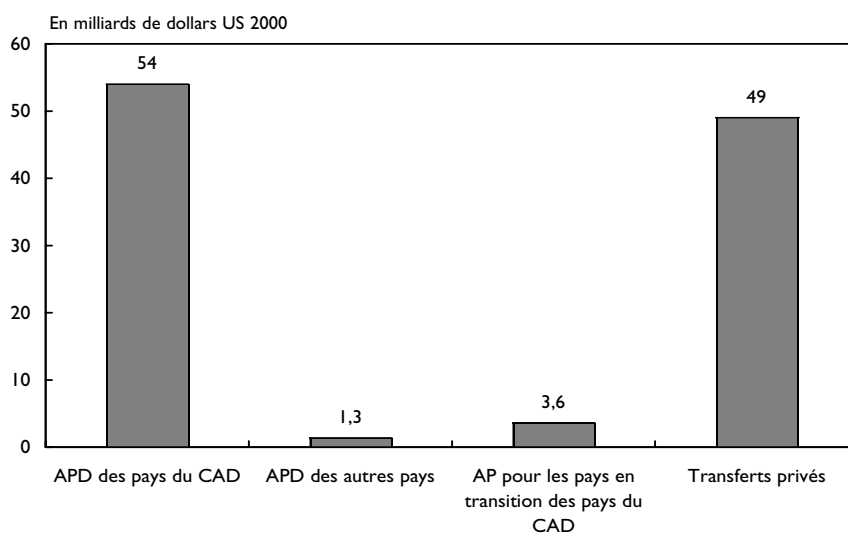
L'APD des pays du CAD ne s'élève pourtant qu'à 0,22 % de leur revenu national brut (RNB). De plus, elle est en baisse (graphique 2) : l'objectif fixé en 1970 par les Nations Unies d'une APD s'élevant à 0,7 % du RNB des donateurs semble de plus en plus lointain.

Une des causes de la baisse de l'APD pourrait être que son efficacité est de plus en plus contestée : l'accumulation du capital n'est plus vue comme l'alpha et l'oméga du développement (Easterly, 2001) et les effets pervers de l'aide — encouragement à la corruption et aux relations de clientélisme, éviction de l'épargne nationale, encouragement de dépenses inutiles², mise sous dépendance des gouvernements — sont largement reconnus. Il faudrait donc trouver d'autres moyens de la solidarité.

1. Tous les chiffres sont issus de l'OCDE, sauf indication contraire.

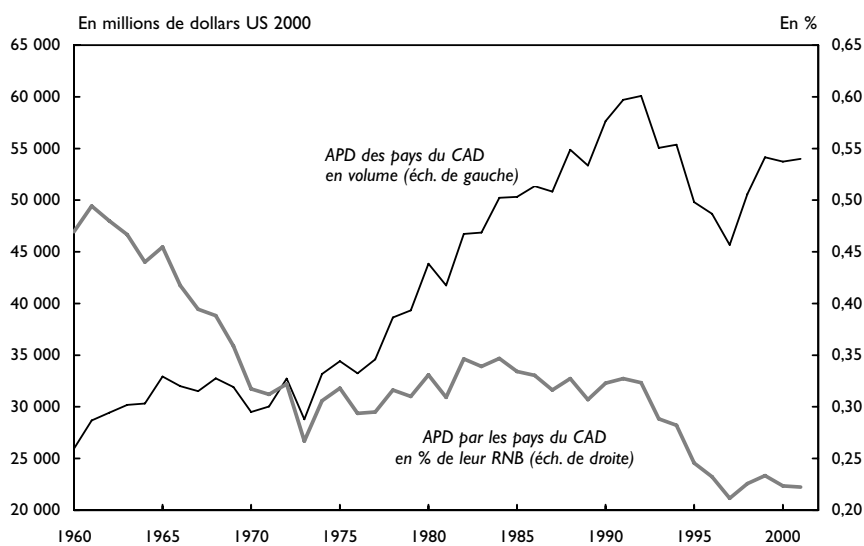
2. En général, l'aide est « fongible » : elle relâche la contrainte financière de la nation et lui permet ainsi une réallocation de ressources. Ainsi une aide dirigée vers un objectif humanitaire peut paradoxalement provoquer une augmentation des dépenses militaires et une stagnation des dépenses humanitaires.

I. Les transferts financiers vers les pays en développement en 2001



Source : OCDE (SDI).

2. Évolution historique de l'APD



Source : OCDE (SDI).

Cette explication de la baisse de l'aide, mettant exclusivement en avant une recherche d'efficience au profit du bénéficiaire, est trop généreuse pour les pays donateurs. Les deux périodes de baisse de l'aide : « l'après-colonisation³ » et « l'après-Guerre froide » montrent bien que l'aide est un instrument de politique internationale⁴. Elle est aussi — notamment dans le cas du Japon — un instrument de politique commerciale. Peut-être baisse-t-elle donc essentiellement parce qu'elle est moins utile aux pays donateurs.

Il faut cependant reconnaître que la baisse relative d'un tiers de l'aide s'est accompagnée d'une amélioration de sa qualité. Celle-ci peut être mesurée selon trois critères différents, trois estimations complémentaires de la « qualité » de l'aide consentie :

— La part de l'aide multilatérale dans l'APD. L'aide multilatérale (issuée des différentes agences de l'ONU ou des institutions de Bretton-Woods) est moins à même d'être exploitée pour l'entretien d'une relation clientéliste ;

— La part de l'aide non liée dans l'APD. C'est une pratique courante d'associer les programmes d'aide à des obligations d'achats dans les pays donateurs. L'aide non liée laisse plus de liberté au pays bénéficiaire ;

— La part des dons dans l'APD. Le taux de référence pour déterminer si un prêt est inscrit dans l'APD est à 10 %. Lorsque les taux d'intérêt mondiaux sont faibles en valeur nominale, des prêts au taux du marché peuvent donc être mesurés comme de l'APD sans en être. De plus, l'octroi de prêts plutôt que de dons exacerbe le problème de la dette des pays en voie de développement.

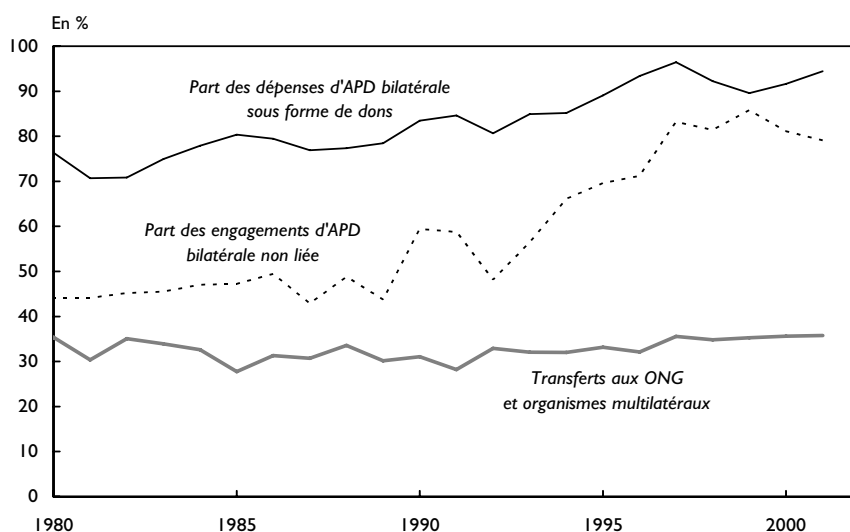
L'évolution récente de ces trois critères est donnée dans le graphique 3.

La part relative dans l'APD des transferts des pays du CAD aux organismes multilatéraux et aux organisations non gouvernementales (ONG) n'a guère augmenté. La part des dons a augmenté suffisamment pour compenser arithmétiquement la baisse générale de l'aide : en 1989, l'APD sous forme de dons représentaient 0,22 % du RNB des pays du CAD ; elle en représentait toujours 0,22 % en 2001. En revanche, la part de l'aide non liée a augmenté au-delà même de ce qui aurait été arithmétiquement nécessaire pour compenser la baisse générale de l'aide. En 1989, l'aide non liée représentait 0,14 % du RNB des pays du CAD ; elle en représentait 0,17 % en 2001.

3. Les transferts aux territoires d'outre-mer étaient et sont toujours compris dans l'APD.

4. Cela est confirmé par la manière dont les États-Unis ont cherché à acheter les voix des pays membres du Conseil de sécurité durant la présente crise irakienne.

3. Évolution de la qualité de l'APD des pays du CAD



Source : OCDE (SDI).

Cet examen tend donc à nuancer notre première conclusion. La baisse des flux d'APD a en partie été compensée par la transformation de leur forme, de plus en plus favorable aux pays bénéficiaires. Il y a moins d'aide, mais elle est « qualitativement » plus solidaire.

Parmi les éléments corroborant cette thèse, nous nous intéressons maintenant au contenu précis de l'aide : est-ce que les *objets* de l'aide ont connu une semblable amélioration ?

L'évolution des objets de l'aide publique au développement

Les débats théoriques sur l'aide ont donné lieu à une réflexion plus précise sur les objets sur lesquels elle devait porter : quels sont, à choisir, les supports concrets d'une aide efficace ? Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a fait paraître un rapport en 1999 insistant sur l'importance de la notion de « bien public mondial ».

La définition d'un « bien public » repose sur deux caractéristiques complémentaires : non exclusivité et non rivalité. Il n'est pas possible d'empêcher les agents de l'utiliser. Son utilisation par un agent n'empêche personne d'autre de l'utiliser. Le phare est l'exemple traditionnel : il est difficile d'exclure un individu du service fourni par le

phare ; et ce n'est pas parce qu'un individu consomme ce service qu'il empêche pour autant les autres individus d'utiliser le même service. Ces caractéristiques, même si elles ne sont présentes qu'*a minima*, suffisent pour empêcher que les biens publics soient produits de manière optimale dans la sphère marchande, puisque chacun espère que l'autre payera les coûts du bien à sa place : le consentement à payer est faible pour les individus ; et cependant, une fois le bien fourni, chacun y trouve son compte.

Kindleberger, dans un texte fondateur de 1986, note que ce raisonnement, traditionnellement appliqué à des espaces plus restreints — la ville, pour la voirie ou l'éclairage public ; la nation pour les infrastructures économiques — peut se transposer au niveau international. L'intensification des échanges, l'internationalisation des entreprises, la plus grande mobilité des facteurs tendent à augmenter le besoin de biens publics internationaux pour assurer l'organisation des échanges, la stabilité du système financier et une réponse concertée aux crises internationales — notamment par l'existence et le contrôle d'un prêteur en dernier ressort. Mais les problèmes de consentement à payer restent irrésolus, voire sont amplifiés dans le contexte international.

Ce raisonnement peut être étendu à un ensemble divers de biens : la paix dans le monde ; l'environnement — les gaz à effet de serre ; la santé — les épidémies mondiales ; et le développement de la connaissance — le paiement des coûts de la recherche et la protection de la propriété intellectuelle. On constate même une définition plus large de la notion de bien public, par exemple dans le rapport du PNUD dirigé par Kaul *et al.* en 1999. Celui-ci inclut la lutte contre la pauvreté : « [celle-ci], bien qu'elle ne soit pas un bien public en soi, contribue à d'autres biens publics mondiaux. L'élimination de la pauvreté ne bénéficie pas seulement aux pauvres, mais également au reste de la société, car elle renforce la paix et la stabilité, la santé mondiale et l'efficacité du marché (utilisation totale des ressources humaines) — en plus de sa valeur intrinsèque ». Cette notion de bien « indirectement » public rend extrêmement large la notion de bien public au point qu'elle n'est plus vraiment discriminante : tout ce qui contribue au développement est bien public, puisque tout le monde bénéficie de l'apparition de nouveaux clients et de nouveaux fournisseurs. Il faut pourtant bien s'arrêter quelque part ; à cet égard, les travaux de Sen (Sen, 1983), notamment, peuvent servir de référence pour une définition bien circonscrite des « biens fondamentaux ».

Il s'agit pour Sen, en amont du jeu économique et social, de fournir aux individus les moyens minimums de leur dignité et de l'expression de leurs droits fondamentaux, et, *in fine*, de renforcer leurs capacités de choix et de participation à la société : feront alors partie intégrante des « biens fondamentaux » des dotations initiales minimales en

nourriture, santé, éducation, information... La solidarité mondiale s'accompagne donc désormais, dans cette perspective, d'un soubassement « politique » — au sens noble évoqué dans l'introduction, impliquant une recherche sur le « comment vivre ensemble » (Arendt, 1961). Mais l'idée de bénéfice économique pour la collectivité n'est pas abandonnée, puisque qu'il s'agit aussi de permettre aux agents de participer au jeu commercial. Les biens publics mondiaux sont alors des types particuliers de « biens réseaux » dont la fonction, au-delà de l'insertion politique et de la solidarité, est d'intégrer plus de personnes à l'échange international.

C'est dans cette logique que l'on peut comprendre les « Objectifs de développement du millénaire » fixés par le sommet du millénaire des Nations Unies en septembre 2000 pour 2015 : l'éradication de la pauvreté et de la faim ; l'instauration d'une éducation primaire universelle ; la promotion de l'égalité des sexes ; la réduction de la mortalité infantile ; l'amélioration de la santé maternelle ; la lutte contre le SIDA et le paludisme ; réaliser un développement durable et assurer la viabilité de l'environnement ; ainsi qu'établir un partenariat mondial pour le développement. Notons en outre que les partenariats basés sur des initiatives plus régionales, telles que le NEPAD (à l'initiative des pays africains) suivent la même logique : « un des fondements du NEPAD repose sur l'élargissement des frontières de la démocratie et le renforcement de la culture des droits de l'homme »⁵.

Il est possible de déterminer dans quelle proportion l'aide s'est orientée vers les biens « publics » associés à cette nouvelle stratégie (tableau). La liste n'est pas fixe : nous en proposons une, la plus large possible, à partir du rapport du PNUD et de la liste des objectifs de développement du millénaire.

Un des avantages d'une définition *a priori* des priorités de l'aide est de s'assurer de la moralisation des pratiques de l'aide, à la fois du côté du pays donateur — qui voit se restreindre le champ de son influence financière à un jeu circonscrit de biens et services fondamentaux — et du côté du pays bénéficiaire — dont les élites dirigeantes sont elles aussi liées par le panier de biens défini *a priori*. Cela ne règle malheureusement pas le problème de la fongibilité de l'aide (cf. note 2) : même si les pays bénéficiaires savent que l'aide ne soutiendra que les biens publics, ils peuvent décider de faire des économies sur leurs budgets propres en ces biens, pour augmenter d'autres postes moins bien considérés par la communauté internationale.

5. Voir <http://www.nepad.org>.

Biens publics, biens fondamentaux	
Entrées du rapport du PNUD sur les biens publics mondiaux	Entrée correspondante dans la liste OCDE des formes de l'aide
Equité et justice	160 Autres services sociaux (emploi, logement, autre) 420 Femmes dans le développement ⁽²⁾
Efficacité du marché	240 Services bancaires et financiers 510 Ajustement structurel
Environnement et patrimoine culturel	410 Protection de l'environnement ^{(1) (2)}
Santé	120 Santé ^{(1) (2)} 140 Distribution d'eau
Connaissance et information	110 Éducation ⁽²⁾
Paix et sécurité	150 Gouvernement et société civile ⁽¹⁾ 700 Aide d'urgence ⁽²⁾

1. Biens publics mondiaux « directs ».

2. Biens placés dans les objectifs de développement du millénaire (sauf le dernier objectif, trop large)

Sont donc exclus : 130 : programme de soutien au planning familial et aux problèmes de population ; 210 : Transports, stockage et énergie ; 220 : Communication ; 250 : Climat des affaires et autres services ; 300 : Aide aux secteurs productifs ; 430 : Aide trans-sectorielles diverses ; 520 : Aide au développement alimentaire ; 530 : Programmes généraux ; 600 : Aide concernant la dette ; 910 : Coûts administratif des donateurs ; 920 : Soutien aux ONG ; 998 : Autre. Les postes exclus les plus massifs sont : Aides à la production (300) et Transports, stockage et énergie (210).

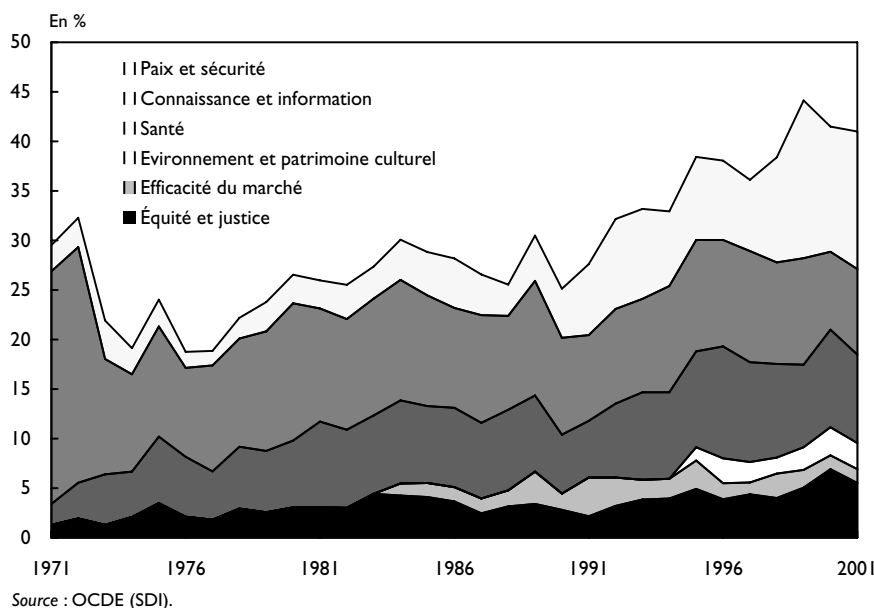
Sources : Travail des auteurs, d'après Kaul et al. (1999) et OCDE (2000).

En tous les cas, l'utilisation de la rhétorique des biens publics peut être efficace pour encourager les pays donateurs. Elle insiste sur leur intérêt bien compris. Ils peuvent ainsi espérer une retombée collective de leurs dons, comme dans le cas des dépenses contre les pandémies qui protègent le bénéficiaire autant que le donateur. De plus, elle propose un parallèle entre ce qui fait généralement la justification économique des puissances publiques nationales et une certaine gouvernance mondiale à construire. On fonde alors l'aide internationale sur un argument économique théorique bien établi atténuant sa dimension sacrificielle pour les pays donateurs.

Pour ces raisons, on peut admettre que la proportion de l'aide dévouée aux biens publics est un bon indicateur de qualité. L'évolution de cet indicateur peut être lue dans le graphique 4.

On constate que, depuis la fin de la Guerre froide, la tendance à l'augmentation de la part des biens publics au sens large est nette. Cette évolution s'est faite essentiellement aux dépens des aides à la production, grandes perdantes de cette nouvelle conception de la solidarité internationale. Il semblerait donc que les objets concrets de l'aide évoluent bien en parallèle d'un effort récent de moralisation de la communauté internationale qui, en général, irait de pair avec la rupture proclamée d'avec la relation paternaliste, ou néocolonialiste, caractérisant jusqu'alors la solidarité (Lille et Verschave, 2003).

4. Évolution de la part des biens publics au sens large dans l'aide bilatérale des pays du CAD



Il n'est pas possible, cependant, de faire l'économie d'une réflexion sur les processus de constitution, par la collectivité mondiale, de cette nouvelle définition du bien public. Dans son sens politique, appuyée sur les droits fondamentaux, elle exige nécessairement un débat sur les *finalités* : que veut-on construire à terme comme société mondiale ? La manière dont se tient ce débat, et notamment les institutions qui sont définies pour l'accueillir, devrait alors être déterminée avec soin. Est-ce le cas ? Et quels débats contradictoires mettre en place ? Quels procédés démocratiques ? De fait, en l'état actuel des institutions mondiales, les pays du Nord peuvent encore être perçus comme cherchant à imposer, toujours de la manière la plus paternaliste, leur vision du bien (du Bien ?) aux pays du Sud⁶. De même, en cherchant à s'adresser directement aux agents, plutôt qu'aux nations, cette nouvelle politique de l'aide pourrait tendre à affaiblir encore un peu plus le caractère démocratique de l'aide publique⁷, au profit d'un pouvoir plus grand des experts internationaux, sorte de technocratie mondiale en charge du bien commun. Toutefois, la création et le

6. Du dirigisme économique caractérisant les aides au développement avant la fin des années 1980 : « je t'aide car je veux t'imposer mon modèle de développement économique », on serait passé à un dirigisme social et politique : « je t'aide car je veux te convertir à la *démocratie libérale de marché*, assurant le maximum de bien-être à toute population ». Notons toutefois que ce soupçon de paternalisme pèse et pèsera, quoi qu'il arrive, sur toutes formes d'aide.

7. Puisque les gouvernements nationaux sont, à ce jour, les seuls titulaires d'une légitimité populaire.

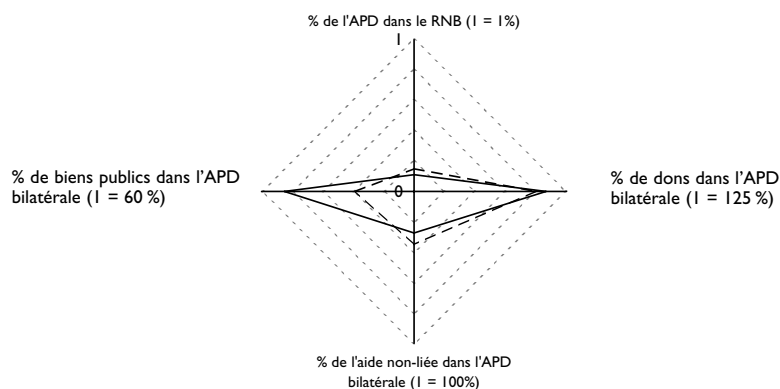
fonctionnement d'instances internationales de décisions « justes » n'est pas impossible. Plus les débats y sont éloignés des pratiques informelles bilatérales, plus les pays du Sud auront l'occasion de faire entendre leur voix sur un terrain égalitaire. Enfin, l'allocation des biens publics au sens large devrait, dans les pays bénéficiaires, assurer les conditions de l'exercice des droits politiques des individus par rapport à l'État.

Une comparaison de l'APD : États-Unis, France, Suède

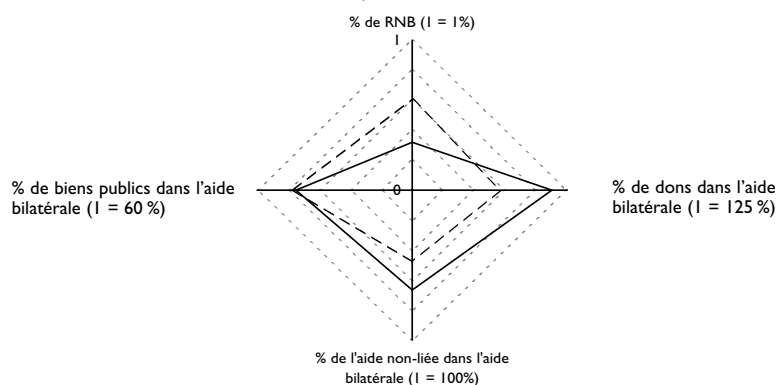
Les évolutions dépendent des pays donateurs. Avec les critères que nous venons de donner, il est possible de construire des « quadrilatères de qualité » donnant une représentation graphique des quantités et qualités diverses de l'aide. Nous avons fait ceux de la France, des États-Unis et de la Suède en 1989 et en 2001.

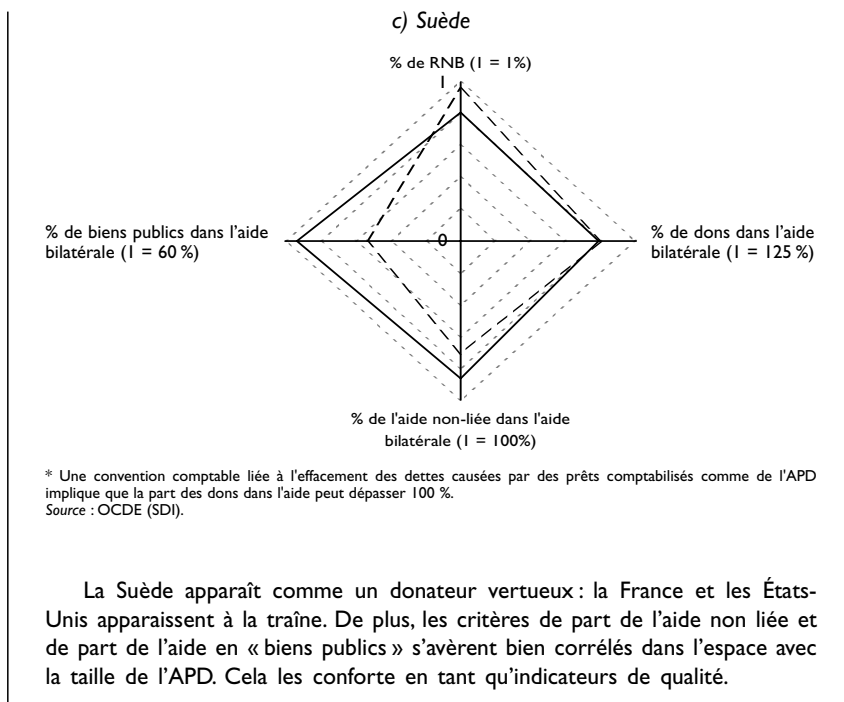
Qualité de l'APD des États-Unis, de la France et de la Suède *

a) États-Unis (chiffres d'APD non liée : 1989 et 1995)



b) France





Conclusion

En examinant à la fois l'évolution des flux et des objets de l'aide au développement, nous avons montré que le pessimisme qui prévaut lors de l'examen de l'évolution de l'aide depuis la Guerre froide est à relativiser. Si les flux d'aide se sont en effet réduits, sa qualité, mesurée par son contenu en biens publics, son caractère non lié et son contenu en dons, s'est améliorée. Reste donc à relever le montant agrégé de l'aide, à hauteur par exemple des engagements pris, tout en maintenant telle quelle cette amélioration qualitative de l'aide. Un second problème subsiste : la question du caractère paternaliste de l'aide n'est toujours pas tranchée. Elle s'est simplement déplacée de l'économique vers social : c'est la société elle-même et, à terme, ses modalités d'expression politique que les pays du Nord s'emploient maintenant à remodeler. Pour le Bien de tous ?

Références bibliographiques

- ARENDRT H., 1961 : *Condition de l'homme moderne*, Pocket.
- EASTERLY W., 2000 : *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, The M.I.T. Press.
- KAUL I., I. GRUNBERG et M. A. STERN (DIR.), 1999 : *Les biens publics à l'échelle mondiale ; La coopération internationale au XXI^e siècle*, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), en anglais chez Oxford University Press.
- KINDLEBERGER C., 1986 : « International Public Goods without International Government », *American Economic Review*, n° 76 : 1, pp1-13.
- LILLE F. et F.-X. VERSCHAVE, 2003 : *On peut changer le monde. À la recherche des biens publics mondiaux*, La Découverte, janvier 2003.
- OCDE, 2000 : *DAC Statistical reporting directives*, document DCD/DAC(2000)10.
- SEN A., 1983 : *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North-Holland.