

Les « mutations imprévisibles » : état des lieux de l'aide publique au développement.

Jean-Michel Severino et Olivier Charnoz

Juin 2005

Synthèse de l'article paru dans la revue "Afrique contemporaine" (n°213/ 2005-1).

Les mutations de l'Aide publique au développement (APD) sont déconcertantes, presque illisibles. Contradictions opérationnelles et principes auto-démentis abondent sans cesse : entre les Objectifs du Millénaire et la priorité irakienne ; l'effort « d'efficacité » et l'appui aux pays déstructurés ; l'urgence économique et l'urgence sociale, cycliques ; la réduction de la dette ... et de l'aide apportée aux pays concernés, etc.

Ces « mutations imprévisibles », incohérences toujours renouvelées et souvent imprévisibles, ont néanmoins des fondements rationnels. Elles plongent leurs racines dans trois caractéristiques de la politique d'aide. Premièrement, la diversité de ses parties prenantes et de ses logiques internes : entre *realpolitik* et idéalisme, registre émotionnel et contraintes techniques, exigences humanitaire et objectifs de développement, pratiques de terrain et résultats de la recherche... l'APD ne cesse d'être tiraillée entre de multiples pôles de conviction et d'influence. Un deuxième facteur de chaos tient à la densité des dilemmes éthiques que toute pratique concrète de l'aide affronte continuellement : entre équité et efficacité, urgences du moment et impératifs de long terme, priorités internationales et appropriation nationale... comment trancher ? Le monde moral n'offre en lui-même aucune solution définitive à ces dilemmes ; la résolution des conflits de valeurs relève au mieux de consensus provisoires. Enfin, les heurts et hésitations de l'APD reflètent aussi les limites de la connaissance humaine (actuelle et possible) des processus de développement : leur complexité ne relève d'aucune science exacte. Des cycles de convergence et d'éclatement affectent donc les représentations, l'identité et les méthodes de l'aide.

A ce premier niveau de rationalité des « mutations imprévisibles », centré sur leurs causes, il est possible d'en ajouter un second, centré sur leurs conséquences. Certaines résultantes et vecteurs de force émergent en effet des bouillonnements complexes de l'aide. On peut y voir des principes organisateurs, même s'ils sont rarement produits par une volonté collective assumée. A cet égard, cet article propose huit séries de jugements qui sont autant de clefs de lecture des mutations actuelles – mais aussi des risques et des opportunités qui les accompagnent :

1/ L'APD change de sens et de rationalité. Née de la guerre froide et de la décolonisation, elle ne relève plus du sanglot tardif de l'homme blanc ni du tribut compassionnel payé aux oubliés de la prospérité. Elle est devenue un instrument majeur de gestion de la mondialisation. Elle contribue particulièrement à répondre à quatre classes d'enjeux : la gestion des Biens Publics Mondiaux, l'insertion des pays pauvres dans la mondialisation, l'accompagnement social de la libéralisation des marchés, l'appui à la résolution des conflits. De là sa nouvelle modernité,

sa place croissante dans l'agenda des puissances, et la mobilisation financière renouvelée qu'elle suscite.

2/ Cette dernière pourrait bouleverser, si elle se confirme, les principes d'intervention de l'aide au développement. A la logique d'investissement qui a prévalu jusqu'alors (et profondément marqué les pratiques professionnelles et les choix de financement) pourrait s'ajouter, voire même se substituer, une logique de redistribution mondiale des revenus. L'apparition des Objectifs du Millénaire comme socle de plus en plus consensuel de la politique mondiale conduit en effet, implicitement, à créer une sorte de filet de sécurité sociale internationale. Ses implications politiques, financières et techniques sont considérables. Elles conduisent à s'interroger sur la possibilité, pour l'aide, d'identifier d'autres champs opératoires permettant de contourner certaines des difficultés qui en découleraient - notamment les problèmes des capacités d'absorption de l'aide par les pays pauvres. Au premier rang des réponses à explorer, figure une logique différente de celle du financement direct des OMD : penser l'APD comme catalyseur des flux de financement du développement, domestiques et internationaux.

3/ Après une fin de XXe siècle financièrement désastreuse pour l'APD, et où son « inefficacité » a été invoquée pour la tuer, les acteurs de l'aide ont compris le message. La recherche et la mesure de « l'efficacité » sont devenues l'un des principaux moteurs de changement de l'aide. Les sciences économiques ont approfondi ces questions et ont dressé, à l'issue de débats vifs et contradictoires, un tableau largement positif des résultats de l'aide. Toutefois, cette analyse économique demeure centrée sur l'impact de l'aide sur la croissance, et passe à côté de nombreuses autres dimensions (stratégiques, politiques, culturelles, éthiques...). Ses conclusions et recommandations sont en conséquence d'une utilité limitée pour réguler l'usage de l'APD dans son ensemble.

4/ Ces nouveaux courants de la doctrine économique recommandent en particulier que l'allocation géographique de l'aide soit faite en fonction des « performances des pays bénéficiaires ». La simplicité de ce conseil séduit de nombreux bailleurs de fonds, mais représente une forme d'impasse. L'évaluation d'une performance relève en effet d'un jugement synthétique difficilement formalisable sans effets pervers. De plus, l'aide se révèle efficace dans des situations variées, qui dépassent largement les seuls contextes de bonne gouvernance : suite à des chocs externes par exemple, des désastres naturels ou encore lors des périodes de reconstruction post-conflit. Enfin, le cas des pays en situation de grande détresse ne peut être convenablement traité par cette approche, qui rencontre des limites éthiques. Convient-il d'ignorer certaines des plus grandes souffrances de l'humanité au nom de l'inefficacité des gouvernements ? Quelle place accorder aux considérations humanistes ? Et à la proximité culturelle et affective entre les peuples, que l'aide reflète également ? Assurément, c'est une synthèse de toutes ces préoccupations qu'il faut réaliser pour conduire une allocation satisfaisante de l'APD. La méthodologie française, en construction, offre à cet égard un développement intéressant.

5/ Autre exemple d'évolution dangereusement « généralisante » de la doctrine de l'aide : le débat sur les instruments, qui tend aujourd'hui à vouloir réduire leur diversité (aux seuls dons, aux seules aides budgétaires, à la seule aide multilatérale, etc). Si la crise de la dette commande certes la prudence dans l'utilisation des prêts, si l'éparpillement des projets appelle une rationalisation, le mouvement de balancier va néanmoins trop loin. Comme souvent pour cette politique publique, le « prêt à penser » appauvrit sa capacité opérationnelle. Un ensemble d'éléments exhorte au contraire à ne pas choisir *a priori* entre prêts et dons, aide-projet et aide budgétaire, aide multilatérale et bilatérale. Parmi eux : l'effet

de levier des instruments financiers complexes ; la capacité d'emprunt des pays pauvres en forte croissance ; l'émergence d'acteurs publics non souverains, comme les collectivités locales et les partenariats public privé ; la croissance des très grands projets d'infrastructure ; la diversité nécessaire des visions de l'aide au développement, et donc de ses acteurs. De fait, l'enjeu actuel réside dans l'élaboration des bonnes doctrines d'emploi de chacun de ces instruments (sur une base rationnelle et non pas émotionnelle ou idéologique), et dans l'art de leur combinaison optimale, maîtrisé par trop peu d'institutions ou de gouvernements.

6/ Les effets de mode sévissent aussi dans les allocations sectorielles. L'aide a évolué du « tout financier » de l'ajustement structurel au « tout social » des dernières années du XXe siècle, avant de connaître un retour en force du thème des infrastructures. Par ailleurs, l'appui au secteur privé, toujours « essentiel » dans les discours de l'aide, ne l'a jamais été dans la pratique. Si l'on peut parier que de nouveaux enthousiasmes (ni tout à fait inappropriés, ni tout à fait justifiés) viendront agiter cette communauté professionnelle, celle-ci doit rester fidèle (et c'est le plus difficile) à une compréhension spécifique des besoins de chaque partenaire. Dans le cas des pays les plus pauvres ou les plus mal gouvernés, cet effort d'analyse peut constituer un défi très complexe.

7/ Les mutations de la politique d'aide ont des influences profondes sur les agences de développement. Crédibilité et réputation sont devenues des actifs clefs pour le bon exercice de leurs responsabilités. Par suite, de nouveaux métiers se développent, comme de nouvelles techniques de mesure des résultats. La formalisation des métiers du développement et la bureaucratisation des agences sont de plus en plus marquées : elles sont le prix paradoxal de la transparence et d'une redevabilité accrues.

8/ Un état des lieux de l'aide publique au développement n'épuise évidemment pas les relations Nord-Sud. Il n'est pas indifférent de constater, pour les institutions de développement, que les pays riches adoptent et conduisent de nombreuses politiques incohérentes avec l'APD : politiques agricoles, commerciales, migratoires, etc. Ils posent à ce titre un problème majeur de crédibilité des agences de développement, et plus largement encore de gouvernance mondiale. Au-delà de cette critique des pays développés, la préoccupation de « cohérence » trace un nouvel agenda de recherche : identifier l'ensemble des politiques qui, à côté de l'APD, peuvent contribuer à la réalisation de ses objectifs ; comparer ensuite les coûts et avantages de chaque instrument disponible.

Où va donc l'APD, et où peut-elle aller désormais? Au fond, cette politique publique mondiale fait face aujourd'hui à quatre défis qui définissent son contrat de performance, son utilité pour la planète : 1) mettre en place le filet social planétaire rendu nécessaire par la globalisation des marchés, par la génération structurelle de perdants dans le jeu de la concurrence, par la persistance des phénomènes d'exclusion ; 2) contribuer à la gestion des problèmes communs de l'humanité, comme la biodiversité, le réchauffement climatique, la santé publique, les ressources naturelles... tous problèmes émergeant de la globalisation ; 3) participer à la stabilisation de la planète, notamment par le développement économique et social du monde arabo-musulman et le désamorçage du discours faux mais dangereusement auto-réalisateur du conflit des civilisations ; 4) enfin, l'aide continuera à être sollicitée pour prévenir, gérer et assurer le service post-conflit des nombreuses guerres et crises humanitaires localisés qui ne cesseront de se produire dans un monde peu régulé sur le plan sécuritaire.

Chacun de ces agendas de la globalisation va instrumentaliser l'aide selon ses enjeux propres. Les désarticulations apparentes de cette politique publique risquent d'en être accrues. Les agences d'aide devront élargir leur gamme d'instruments, construire encore davantage de

partenariats avec la société civile et le secteur privé, intervenir au niveau macro comme au niveau micro... En somme, l'APD est destinée à demeurer une politique complexe, touffue, difficilement réductible à une fonction d'objectifs simple, mais de plus en plus encadrée par des demandes mondiales structurées dont la satisfaction sera mesurable et dont la réalisation bousculera pratiques et instruments. Dans un tel univers, seuls survivront les institutions bilatérales et multilatérales capables d'accepter et de gérer cette complexité, dans leurs stratégies, leur organisation et avec leur culture propre, en promouvant le professionnalisme qui est devenu incontournable pour leur crédibilité.