

Paris, le 8 décembre 2005

Donors coordination and the uses of aid

Arne Bigsten

Commentaires par Jean-Pierre Cling, DIAL, Paris¹

Les interrogations concernant l'efficacité de l'aide ont longtemps fait porter l'essentiel de la responsabilité sur les pays récipiendaires. Au cours des dernières années, on a élargi la perspective en s'intéressant également aux responsabilités dans ce domaine des pays donateurs (Berg, 2002). L'effort d'harmonisation de l'APD s'inscrit dans le cadre de cette réflexion, devenue aujourd'hui centrale au sein de la communauté du développement.

Le papier de A. Bigsten s'intéresse à la coordination de l'aide au développement et à ses implications pour l'utilisation de l'aide. Comme le remarque le papier dans son introduction, la littérature existante est assez limitée sur l'impact de la coordination (ou de son absence) sur l'efficacité de l'aide. Cette faiblesse contraste avec l'importante littérature consacrée au cours des dernières années à l'efficacité de l'aide et en particulier aux travaux sur la sélectivité. Cette question est abordée par A. Bigsten à la fois de manière théorique et normative, et de manière empirique en analysant la situation actuelle et les efforts effectués dans ce domaine.

1. Théorie

Du point de vue normatif, la question qu'on se pose concerne l'impact de la coordination sur l'efficacité de l'aide. Le papier passe en revue rapidement plusieurs modèles théoriques sans véritablement trancher entre eux.

Comme l'écrit le papier, la majorité des économistes utilisent un modèle de type principal-agent (un donateur, un récipiendaire) pour modéliser les relations entre donateurs et récipiendaires de l'aide. Le donateur procède donc à une transaction avec le récipiendaire qui consiste en un transfert financier. Dans le cadre de ce modèle, pour que l'utilité du donateur et du récipiendaire soient toutes deux accrues suite au transfert, il faut que les deux partenaires aient des préférences identiques ou au moins très proches. Si ce n'est pas le cas, on se heurte au problème habituel d'aléa moral, selon lequel l'agent tend à modifier son comportement une fois que le contrat est signé, ce qui pose la question du contrôle du comportement des récipiendaires de l'aide et des incitations. La conditionnalité devient alors le prix à payer pour que les récipiendaires aient accès à l'APD (Martens, 2005)².

Comme le remarque Martens (2005), dans un modèle à 2 agents de ce type, si on suppose qu'il y a 0 coûts de transaction et total alignement des préférences, alors il n'y a pas besoin d'agence de développement (il suffit de faire un chèque au pays récipiendaire).

Ce modèle ne nous indique pas les avantages/inconvénients d'une coordination de l'APD. Il faut donc considérer maintenant qu'il existe plusieurs donateurs. Torsvik (2005) montre l'intérêt de la coordination dans le cadre d'un modèle avec une fonction d'utilité avec 2 éléments (consommation domestique, consommation des pauvres dans le pays aidé). Si un autre donateur intervient, ceci accroît l'utilité du premier donateur. La coopération permet alors de maximiser l'aide au développement et donc l'utilité de tous les donateurs. Différents modèles de coopération (non conçus spécifiquement pour étudier le cas de l'APD) peuvent s'appliquer dans ce domaine en montrant que l'action collective

¹ L'auteur de ce commentaire remercie Lisa Chauvet, Jean-David Naudet et Marc Raffinot pour leurs suggestions. Les réserves habituelles s'appliquent.

² Il est aussi possible, comme le font notamment Torsvik (2005) et Azam et Laffont (2000) de considérer qu'il s'agit d'une relation non-contractuelle. La question principale devient alors pour le récipiendaire d'exploiter l'altruisme des donateurs et d'extraire une rente.

peut permettre d'atteindre des objectifs qu'un seul individu ne peut atteindre (Martimort, 1991). L'analyse en termes de coûts de transaction s'appuie sur les rendements d'échelle liés à l'harmonisation (Martens, 2005).

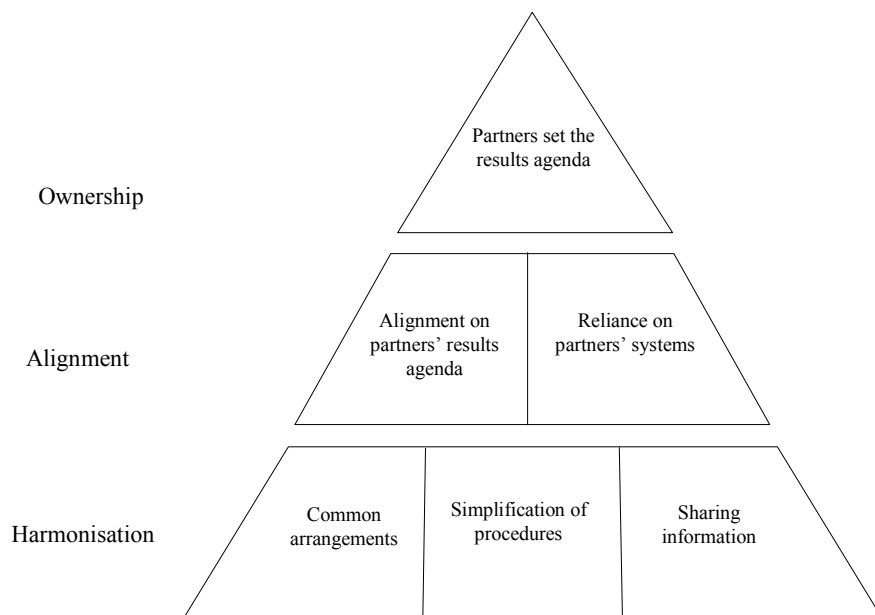
Un inconvénient des modèles indiqués dans le papier : aucun ne met en évidence d'effet négatif potentiel de la coordination sur l'efficacité de l'APD (effet de cartel).

2. Le contexte international de la coordination

L'incohérence des interventions et des pratiques des bailleurs de fonds a été régulièrement dénoncée au cours des dernières décennies (pour une étude approfondie du cas du Mali, voir Naudet, 2000). L'alignement de l'ensemble de la communauté internationale sur l'objectif de réduction de la pauvreté défini par les Institutions de Bretton Woods (1999), suivi par la fixation dans le cadre des Nations Unies des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ont conduit à une certaine harmonisation des objectifs globaux poursuivis par l'APD. Il en est de même de l'Initiative d'allègement de la dette des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) qui a renforcé la cohérence de l'action des donateurs.

Cet effort d'harmonisation a débouché sur la déclaration de Paris adoptée en 2005 par les pays donateurs dans le cadre du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Cette déclaration vise avant tout à réduire les coûts de transaction de l'aide, en intégrant la démarche d'harmonisation avec l'alignement des préférences des donateurs avec celles des pays récipiendaires permettant l'appropriation des politiques par ces derniers. Elle s'accompagne de nouvelles formes de conditionnalité de l'aide, promues en particulier par l'Union européenne, fondées sur les résultats (Amprou et Chauvet, 2004).

Schéma : La pyramide de l'efficacité de l'aide



Source : OCDE (2005)

Pour atteindre ces objectifs, les pays donateurs se sont fixés une dizaine d'objectifs généraux, associés à des indicateurs opérationnels précis, correspondant aux trois termes de la pyramide (appropriation, alignement, harmonisation).

Ce schéma idéal de l'aide au développement dans le cadre duquel l'harmonisation devient un pilier essentiel a été critiqué par plusieurs observateurs (Coordination Sud, 2005 ; Rogerson, 2005). En particulier, on peut penser que l'alignement des préférences entre donateurs et PED ne peut être qu'imposé dans le cadre d'une relation inégale, et que l'appropriation des politiques est largement fictive (Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2003). Dans sa dernière évaluation des politiques de réduction de la pauvreté, la Banque mondiale reconnaît ainsi que malgré les objectifs affichés, les populations de ces pays n'ont pas été plus que par le passé associées à la définition des programmes définis avec le FMI (Banque mondiale, 2005).

Donc il existe un risque que la séquence appropriation→alignement→harmonisation fonctionne plutôt en sens inverse du bas vers le haut (Coordination Sud, 2005).

3. Au-delà de la déclaration de Paris

Au-delà de ces principes généraux, on peut s'interroger sur la réalité de la tendance à l'harmonisation de l'aide.

Les principaux indicateurs à notre disposition ne mettent pas en évidence de tendance nette dans ce domaine :

- la part de l'aide multilatérale dans l'aide au développement ne progresse pas ;
- même si de nouveaux outils ont été promus (aide programme), les statistiques ne permettent pas de déceler une réduction éventuelle de l'aide projet au bénéfice de l'aide budgétaire et de l'aide programme (mais si fongibilité l'harmonisation n'a pas d'importance).
- la dispersion géographique de l'aide bilatérale demeure élevée, comme le rappelle le PNUD (2005) puisque seuls 5 pays donateurs interviennent dans moins de 100 pays.
- le problème de la cohérence entre les agences d'aide au sein des pays donateurs eux-mêmes n'est pas réglé (Etats-Unis, France, etc.).

Par ailleurs, il faut s'interroger sur les inconvénients potentiels d'une harmonisation accrue de l'aide :

- une harmonisation totale des objectifs poursuivis par les donateurs est-elle toujours souhaitable (il vaut mieux concurrence que consensus hégémonique) ?
- une harmonisation de l'allocation géographique de l'aide poserait des problèmes liés à la sélectivité (risque de sélection de certains pays, d'abandon d'autres, etc.) soulignés par PNUD (2005).

Conclusion

Comme on l'a vu, les arguments théoriques en faveur de l'harmonisation sont extrêmement ténus, sachant qu'aucune comparaison n'est faite par rapport aux autres déterminants de l'efficacité de l'aide.

En particulier, l'exemple des pays asiatiques largement aidés par un donateur unique à partir des années cinquante montre l'importance de l'existence d'institutions fortes et d'une politique nationale cohérente (Coordination Sud, 2005) ; ceci renvoie aux problèmes institutionnels bien connus dans les PMA, sachant que les nouvelles politiques promues dans le cadre des PRS (Poverty Reduction

Strategies) ne remettent pas fondamentalement en cause l'asymétrie de la relation bailleurs de fonds/récepteurs. En particulier, les problèmes de l'imprévisibilité et de la conditionnalité de l'aide restent toujours d'actualité (Killick, 2005), de même que ceux liés à la cohérence des politiques menées par les donateurs (commerce-aide en particulier).

Enfin, l'objectif d'harmonisation bute sur une contradiction majeure : harmoniser totalement l'aide rendrait les agences nationales inutiles. Il est donc finalement nécessaire de limiter cet objectif, dans l'intérêt des pays donateurs (avantages comparatifs de chacun, visibilité) et des pays récepteurs (pouvoir de décision), la question étant où fixer le curseur.

Bibliographie

Amprou J. et Chauvet L. (2004), *Efficacité et allocation de l'aide, revue des débats*, Notes et Documents N°6, Agence Française de Développement, novembre.

Berg E. (2002), *Increasing the Effectiveness of Aid: A Critique of Some Current Views*, Report prepared for Expert Group Meeting, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, January.

Cling, J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (eds), *New International Poverty Reduction Strategies*, London: Routledge.

Coordination Sud (2005), *L'aide publique française au développement et la politique de coopération au développement : Etat des lieux, analyses et propositions*, novembre.

Killick T. (2004), Politics, Evidence and the New Aid Agenda, *Development Policy Review*, 22(1): 5-29.

Martens B. (2005), *Why Do Aid Agencies Exist ?*, *Development Policy Review*, 23(6): 643-664.

Naudet J.-D. (2000), *Finding Problems to Fit the Solutions; Twenty Years of Aid to the Sahel*, Paris: OECD and Club du Sahel.

OCDE (2005), *Harmonisation, Alignement, Résultats. Bilan des progrès accomplis, défis à surmonter et occasions à saisir*, Rapport préparé pour le Forum à haut niveau Renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement, Paris, 28 février-2 mars 2005.

Rogerson A. (2005), "Aid Harmonisation and Alignment : Bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda", *Development Policy Review*, 23(5): 531-552.

UNDP (2005), *Human Development Report 2005*, New York : UNDP.

World Bank (2005), *2005 PRS Review ; Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*, Washington, D.C.: The World Bank.