

L'aide publique au développement aide-t-elle au développement?

François Bourguignon

Pauvreté et développement dans un monde globalisé (7)

Chaire "Savoir contre pauvreté", Collège de France, 2014

L'aide publique au développement: objectifs et contraintes

- La faible capacité de financement des biens publics nécessaires au développement par fonds propres ou prêts dans les économies à bas-revenu (leçon 6) ...
- ... justifie l'"aide publique au développement" (APD) émanant:
 - des gouvernements de pays plus riches (aide bilatérale) et d'organismes internationaux (aide multilatérale, banque mondiale et banques régionales de développement, PNUD)
 - Sous la forme de dons ou de prêts à des taux concessionnels
- Mais l'aide ne vient pas sans contrainte:
 - Intérêt (économique et politique) des donateurs, conditionnalité, gages d'"efficacité" vis-à-vis de leurs mandants
 - Elle est gérée, bien ou mal, par les gouvernements des pays bénéficiaires
- Au total, est-elle utile au développement ou relève-t-elle simplement du "politique" (intérieur et extérieur) des pays donateurs, organismes internationaux, et dirigeants des pays bénéficiaires ?

Une critique qui fait son chemin

- APD supposée aider les pays pauvres à sortir du "piège de pauvreté" ...
- Mais, pauvreté encore considérable après 50 ans d'aide (4000 milliards de dollars)
- Certains pays ont été capable de diminuer fortement la pauvreté avec peu d'aide (Chine)
- Relation statistique faible entre APD et croissance
- Effets pernicioeux de l'APD sur les institutions des pays bénéficiaires (corruption, opacité)

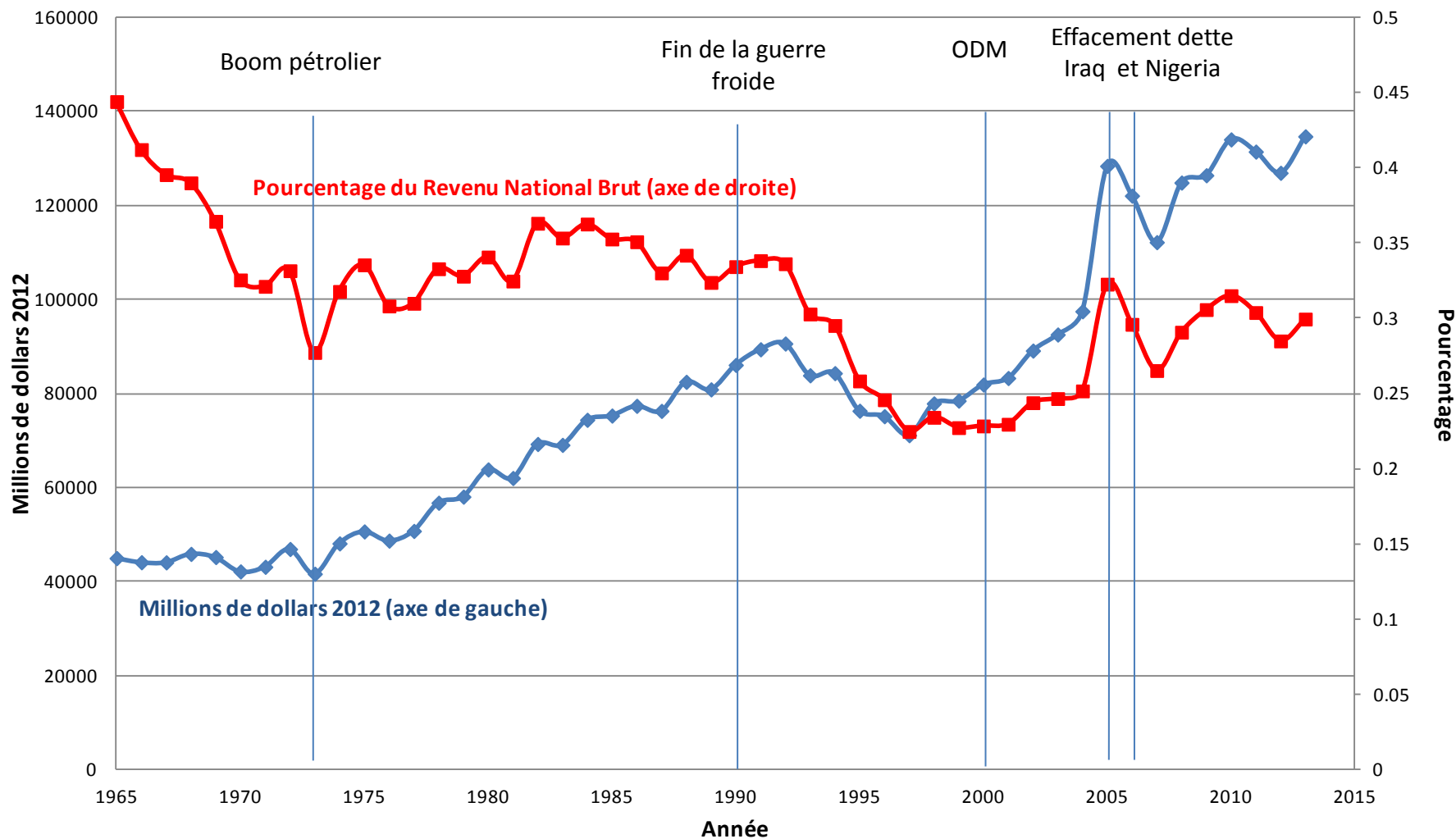
- *Faut-il continuer?*

Plan

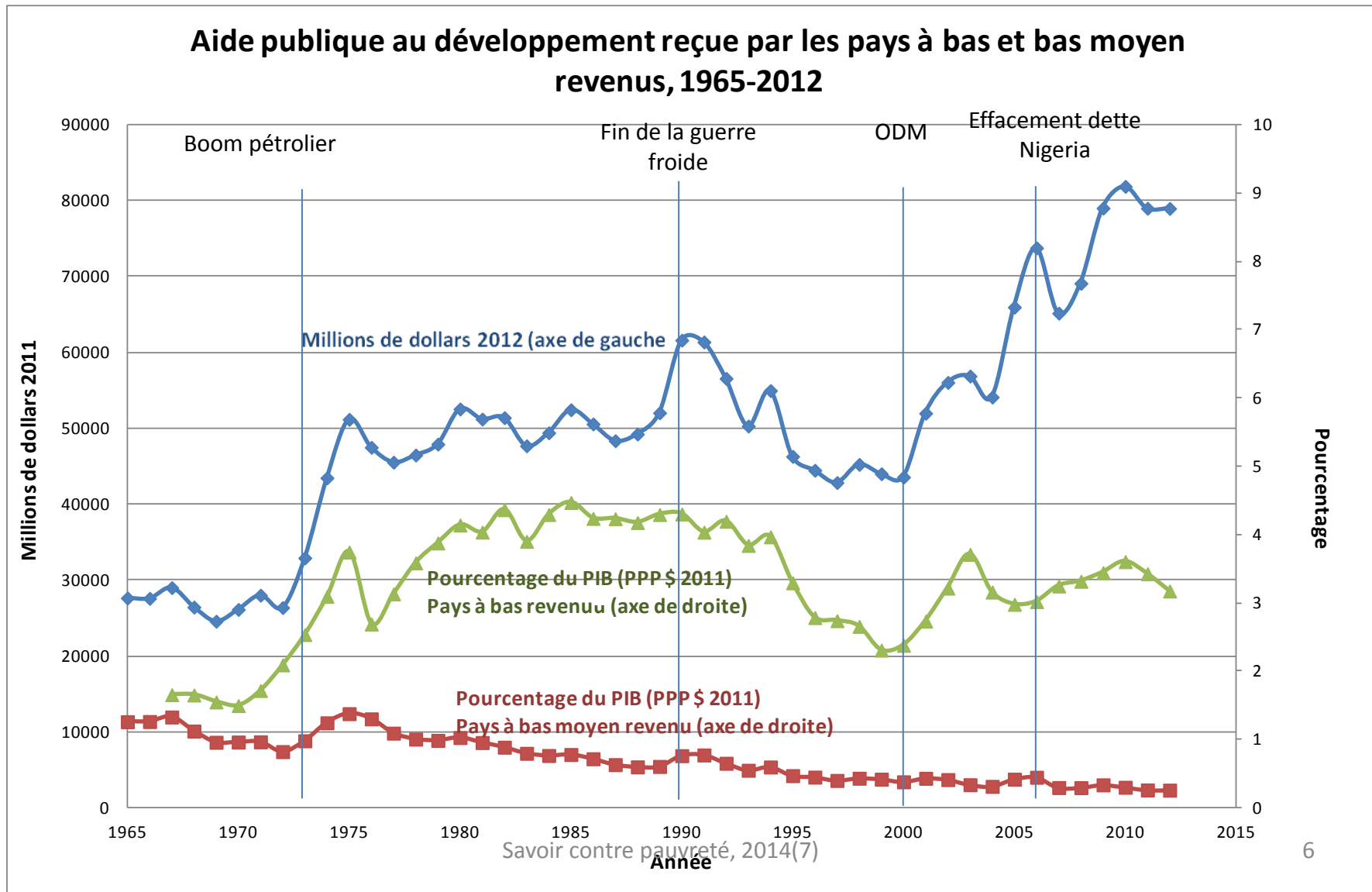
- A. L'importance quantitative de l'APD et son évolution: 1965-2013
- B. Le débat sur l'efficacité de l'aide
- C. La recherche du contrat optimal entre bailleurs et bénéficiaires
- D. L'arbitrage efficacité-besoins
- E. Conclusion: Réformes en cours, l'agenda post-2015

A. Evolution de l'APD vue du côté des bailleurs

Aide publique au développement (pays du CAD - OCDE): millions de dollars (2012) et pourcentage du Revenu National Brut



Evolution de l'APD vue du côté des bénéficiaires



Un calcul éclairant

Combien coûterait l'éradication totale de la pauvreté avec ciblage parfait:

- *Pour un seuil de pauvreté de 1,25 \$ à ppa de 2005?*

A peu près **160 milliards** de \$ aux prix de 2012,

- (soit le montant de l'aide totale et un peu moins du double de l'"aide programmable")
 - Ou 3200 milliards capitalisés à 5%
- *Pour un seuil de pauvreté de 2,5 \$ à ppa de 2005?*

A peu près **1140 milliards** de \$ aux prix de 2012

B. Le débat sur l'efficacité de l'aide

- Le rôle positif de l'aide: financement des infrastructures physiques et sociales (éducation, santé), guidage des réformes (conditionnalité)
- Le rôle désincitatif de l'aide: éviction de l'épargne et la taxation, manque de redevabilité des dirigeants, corruption (+ syndrome hollandais)
- L'"efficacité" nette de l'aide en débat (depuis la fin de la guerre froide):
 - Tests non-conclusifs de l'effet de l'aide sur la croissance (coupe transversale) ... mais peut-il en être autrement?
 - Evaluation plutôt favorable des projets microéconomiques (supposés être) financés par l'aide
 - Paradoxe ? ... Ou effets désincitatifs dominants ?
- Une proposition qui a fait florès : "l'aide accélère la croissance dans les pays à gouvernance et politiques économiques satisfaisantes" (Burnside-Dollar, 2001)
- ... mais dont le fondement empirique reste fragile

C. La recherche d'un contrat optimal entre bailleurs et bénéficiaires

- Situation économique type: le "bailleur" veut promouvoir un certain résultat chez un "bénéficiaire", qui est "libre" d'exercer l'"effort" (ou le détournement) qu'il désire.
- Solutions:
 - "Conditionner" l'aide à certaines décisions et ne déboursier la tranche suivante que si les *conditions* ont été remplies
 - Déboursier la tranche suivante en fonction des *résultats* obtenus
- Problèmes:
 - Observabilité limitée de la satisfaction des conditions et des résultats
 - Dilemme du "bon samaritain": si les conditions ne sont pas remplies et les résultats ne sont pas atteints (dans une limite raisonnable), *le bailleur n'ose pas "punir" car ce sont les pauvres qui seront affectés*
- Efficacité à prouver de ces contrats dits "result-based"

D. L'arbitrage efficacité-besoins

- Efficacité de l'aide actuellement recherchée à travers l'allocation pays et le principe de "Burnside-Dollar"
- Banque mondiale alloue son aide à travers une formule basée sur les "performances" (gouvernance) des bénéficiaires:

$$A_i = CPA_i^4 \cdot (GNI_i / N_i)^{-.125} N_i$$

A_i = allocation au pays i , CPA_i = Country Performance Assessment , GNI_i = Revenu National Brut N_i = Population

- Rôle démesuré de la gouvernance dans CPA qui conduit à l'existence de "chouchous" et d'"orphelins" de l'aide (Ghana, Ouganda, Tanzania contre Sierra Leone, Zimbabwe, Birmanie)
- Besoins sont sous-pondérés: l'aide va à ceux qui en ont *peut-être* le moins besoin.

E. Conclusion

- Recherche de l'efficacité a d'autres conséquences:
 - Retour à l'"aide projet" plutôt qu'au "soutien budgétaire" réclamé par les bénéficiaires
 - Préférences pour projets sociaux où le détournement est plus difficile que dans les investissements d'infrastructure
- Tentatives actuelles de promouvoir des contrats de type "result-based" (Commission UE, Banque mondiale, Dfid, ..)
- La nécessité d'une coordination internationale (conférence de Paris)
- En même temps, bailleurs traditionnels (CAD) s'interrogent sur leur propre intérêt
- Réflexion renforcée par l'apparition de nouveaux donateurs qui ne sentent pas soumis aux contraintes du CAD (Chine, Brésil..)

... Conclusion ...

- Le débat va reprendre à la faveur de la mise en place de l'agenda post-2015 qui va prolonger les Objectifs du Millénaire pour le Développement
- Il risque d'être beaucoup plus délicat si l'agenda comprend des objectifs environnementaux ..
- *Au total, faut-il en finir avec l'APD?*
 - Cela causerait une crise profonde dans un grand nombre de pays sans certitude d'une amélioration future
 - Réformer pour améliorer l'efficacité de l'aide reste essentiel
 - Mais il faut aussi voir que les pays riches et émergents disposent d'autres instruments pour "aider" au développement des pays les plus pauvres (accès à leur marché, immigration, garanties aux investisseurs privés, ...)