

# 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

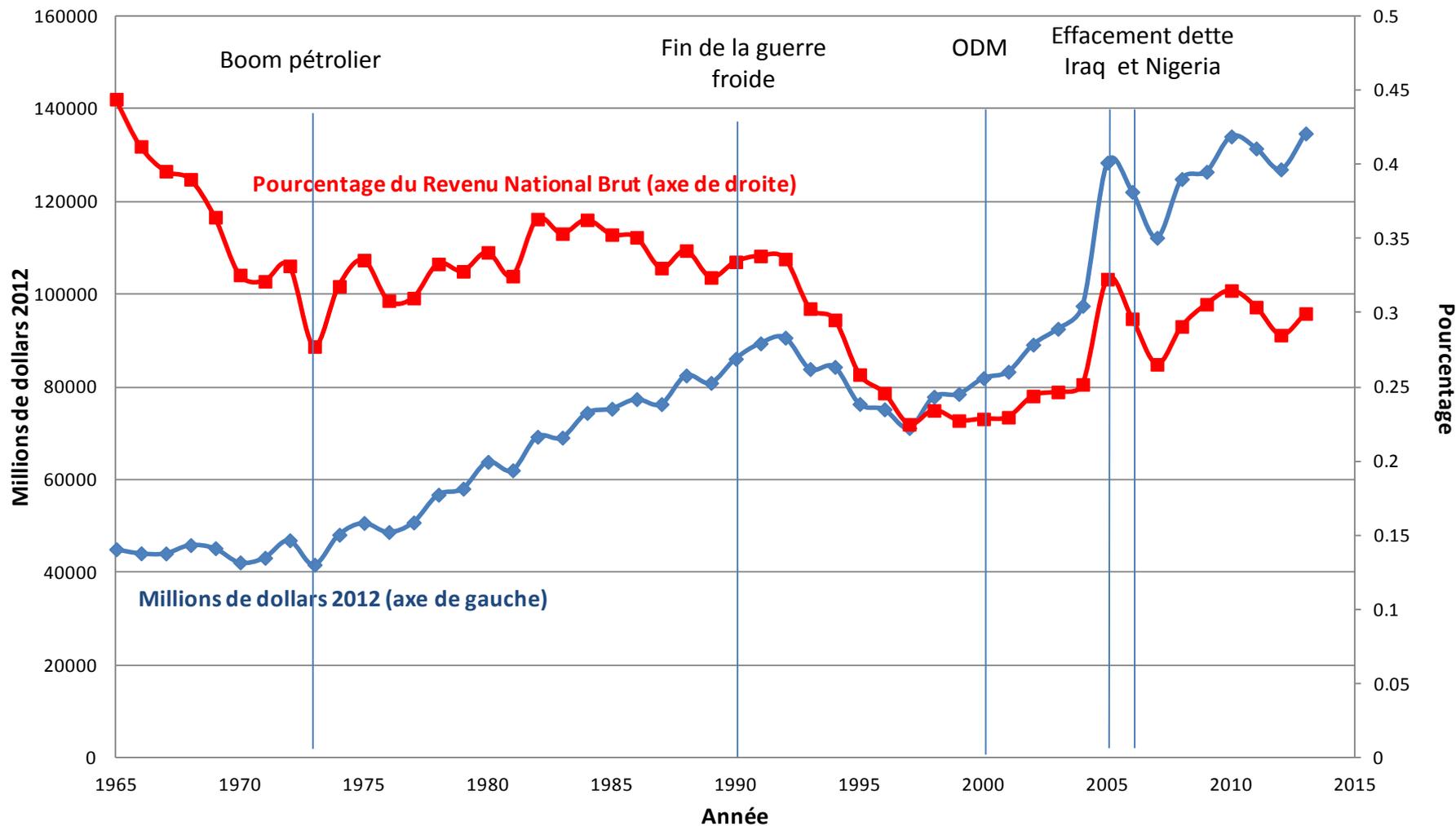
- APD supposée aider les pays pauvres à sortir du "piège de pauvreté" ...
- Mais, pauvreté encore considérable après 50 ans d'aide (4000 milliards de dollars)
- Certains pays ont été capable de diminuer fortement la pauvreté avec peu d'aide (Chine)
- Relation statistique faible entre APD et croissance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

# Plan

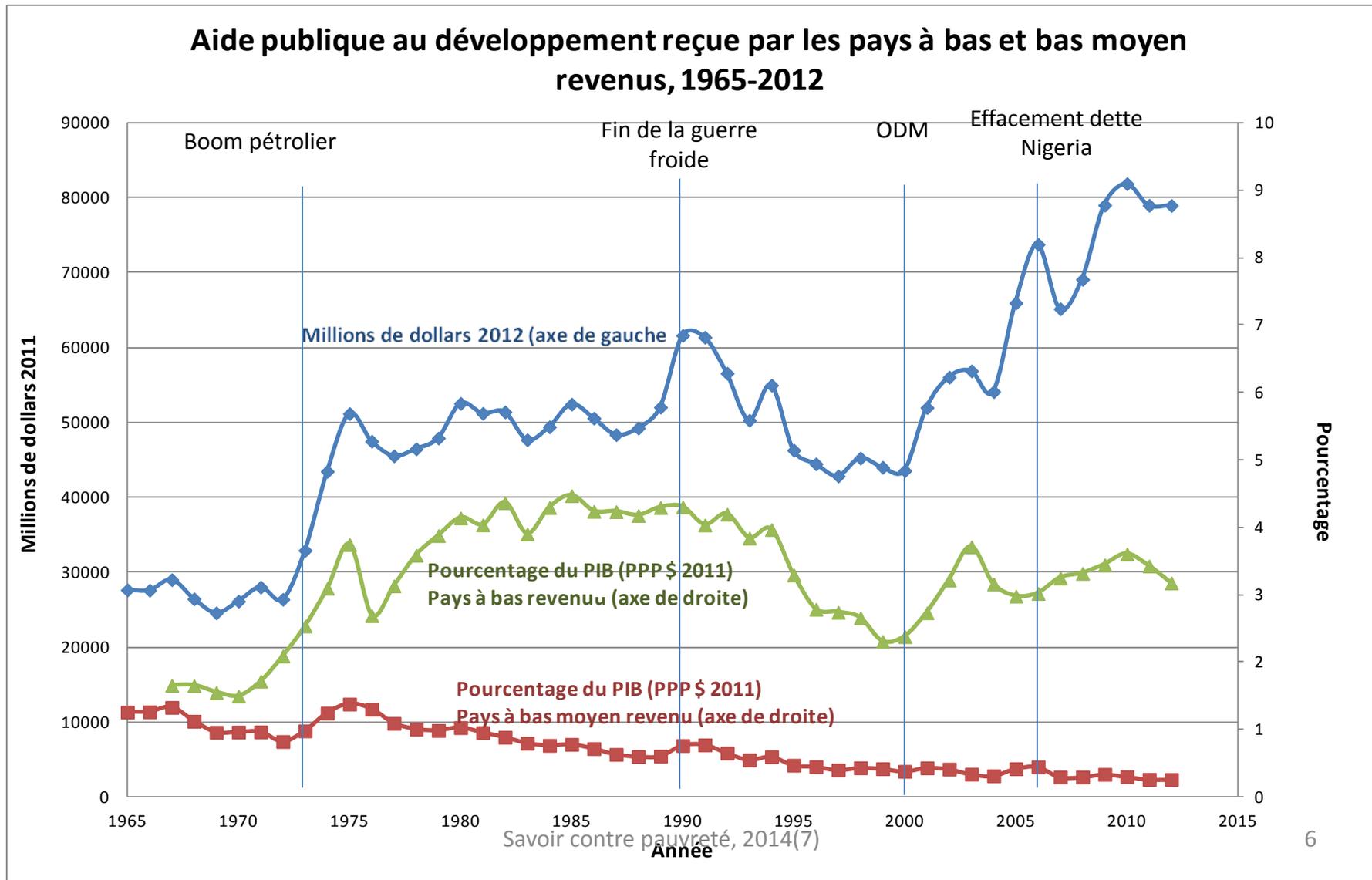
- A. L'importance quantitative de l'APD et son évolution: 1965-2013
- B. Le débat sur l'efficacité de l'aide
- C. La recherche du contrat optimal entre bailleurs et bénéficiaires
- D. L'arbitrage efficacité-besoins
- E. Conclusion: Réformes en cours, l'agenda post-2015

# 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, ...)