

ÉPARGNE SANS FRONTIÈRE

Septembre 2007

RAPPORT DU GROUPE GOUVERNANCE ET AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

LE GROUPE “GOUVERNANCE ET AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT”

LE PRÉSIDENT:

Yves Berthelot – Président du Comité Français pour la Solidarité Internationale

LE RAPORTEUR:

Philippe Coquart – Epargne Sans Frontière

LES MEMBRES:

Jean Coussy – Correspondant scientifique au Centre d'études et de Recherches

François Jay – Directeur Général de Coopération 92

Charles Josselin – Président de Cités Unies France

**Olivier Lafourcade – Président de OML International et Conseillé du Directeur général de
l'Agence française de développement**

Emmanuelle Lavallée – Economiste et chargée d'études chez DIAL

Pierre Meyer – Consultant économiste chez ACT Consultants

Martin Viélajus – Directeur adjoint de l'équipe exécutive à l'IRG

● GOUVERNANCE ET AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

● Ce rapport résulte des réflexions d'un groupe de travail réuni à l'initiative d'Épargne Sans Frontière (ESF) à l'automne 2006. Il débute par la reproduction d'une lettre publique aux candidats à la dernière présidentielle française et se termine par quelques remarques sur la position du nouveau gouvernement français en matière de coopération au développement. La commande d'ESF portait sur la manière dont la gouvernance -comme forme renouvelée d'action publique locale, nationale ou mondiale impliquant fortement les sociétés civiles du Nord et du Sud- structure les politiques et les pratiques de l'aide au développement.

La gouvernance mondiale affecte l'idée même de développement en lui donnant une dimension de solidarité universelle par les Droits de l'homme et par la redistribution, sous une forme nouvelle de partenariat, des richesses à l'échelle du globe.

A partir de là, le rapport revisite en son chapitre 1 les fondements du développement et de l'aide ainsi que les légitimités successives qui ont donné sens à cette dernière. Les légitimités anciennes visaient à répondre aux critiques sur l'efficacité de l'aide ou à contrebalancer une image trop marquée par les intérêts nationaux des donateurs. De nouvelles légitimités ont émergé -entre autres- autour des Biens publics, de l'aide privée, de l'émigration ou de l'entrée dans le jeu international des pays émergents. En outre, un réel processus d'harmonisation semble s'être engagé.

Le chapitre 2 est consacré à l'aide française, à sa gouvernance et aux moyens qu'elle mobilise. Il s'inscrit dans les perspectives du chapitre 1. Si le groupe estime que la réforme de ces dernières années va dans la bonne direction,

● de nombreuses insuffisances sont relevées. Certaines touchent à la légitimité de l'aide, aux objectifs d'intervention, aux priorités dont la hiérarchie doit être garantie ou aux intérêts propres de la France.

D'autres ont trait à la vision d'ensemble de l'action entreprise, à la cohérence de sa gestion, à la nécessité de maintenir le cap des 0,7% du RNB, aux canaux d'affectation ou à la place occupée par le multilatéral. Deux recommandations fortes sont faites : l'aide française doit prendre en charge les problèmes de la planète au travers des Biens publics mondiaux ; la France se doit de reprendre sa place dans les organisations internationales.

Le troisième chapitre traite de la gouvernance dans les pays récipiendaires de l'aide. Tout d'abord, il est fait état des résultats obtenus par les programmes d'appui à la gouvernance qui visent principalement à élargir l'espace démocratique des pays. Dans un second temps sont présentées les nouvelles politiques de l'Union européenne et de la France qui, dans ce domaine, se démarquent de celle, hégémonique jusque là, de la Banque Mondiale. Enfin, le rapport s'intéresse aux critères actuels et à venir d'appréciation de l'efficacité de la gouvernance des pays bénéficiaires. Ces critères dont le chiffrage -fortement sujet à caution- conditionne les affectations de l'aide sont, là encore, sous l'influence de la Banque Mondiale.

Il est réaffirmé, en fin de rapport, que la gouvernance ne relève pas -contrairement à la nouvelle politique qui se dessine- d'une approche technique mais bien d'un processus politique visant à l'interdépendance entre les Etats et les sociétés civiles du Nord et du Sud.

● GOVERNANCE AND OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE

● The report was issued by a Working Group the French NGO Epargne sans frontière (ESF) convened in October 2006. It begins with a letter to the last French Presidential Election Candidates and finishes with some comments about the new Government's operating point of view regarding French Official Development Assistance (ODA).

The question ESF was demanding the group to deal with was how Governance –as a new way for Local, National or Worldwide Public Action, strongly based on Northern and Southern Civil Societies involvement- structures ODA policies and practices.

Governance from a worldwide point of view impacts the very concept of development by giving it a universal solidarity meaning in terms of partnership through Human Rights and global wealth redistribution.

From this prospect, the report in Chapter 1 gets a fresh look at ODA's groundworks and successive legitimacies that have given ODA significance. First legitimacies were aiming at responding to critics about ODA's efficiency or counterbalancing an image too much driven by Donors' national interests. New legitimacies have appeared among others Public Goods, private ODA, migrations or entering of Middle Developed Countries into international playing field. In addition, a real Donors' Harmonization process seems to have been set up.

● Chapter 2 concerns French ODA, its governance and its means. It is embedded in Chapter 1 outcome. The group leans toward the idea

● that French ODA reform undertaken over last years is well oriented but that a great deal of problems still have not been addressed. Some of them are about ODA legitimacy, operational objectives, sustainability of the French ODA priorities' hierarchical order or the way France's own interests are. Others are related to the overview of undertaken actions, their management coherence, necessity for the French ODA to reach 0,7% of NGP, allocation channels, or the multilateral allocation ratio. Two main recommendations are made: French ODA should take part through Global Public Goods in solving world environmental and health problems; France should consider important to spring back to its former prominent place within International Organizations.

The third Chapter is about governance in Developing Countries (DC). First, results are presented about Governance Support Programs which objective is to enlarge DCs' democratic space. Second, new European Union and French policies with regard to governance are described, which depart from the hegemonic World Bank approach. Finally, the report takes into consideration current and future governance indicators in recipient countries. Measure of governance changes which is prone to cautiousness, nowadays regulates ODA's country allocations. These indicators also are still under strong World Bank's control.

By the end of the report, it is reasserted that governance is not a technical but a political process aiming at Northern and Southern States, and Civil Societies' interdependency.

PRÉAMBULE

Pendant la campagne présidentielle le groupe "Gouvernance et Aide publique au développement", rassemblé par Epargne Sans Frontière, s'était interrogé sur les grands choix relatifs à l'Aide publique au développement que le futur Président de la République aurait à faire. Cette interrogation a pris la forme d'un texte « *L'aide au développement : des milliards pour quoi faire ?* » qui ouvre ce rapport ainsi que la série des articles présentant le travail du groupe et donne une perspective à la réflexion menée.

Gouvernance et Aide publique au développement, le rapport du groupe, propose un constat et des recommandations sur les trois thèmes que peut évoquer son titre : la gouvernance de l'aide française, l'aide de la France à la gouvernance des pays receveurs et les indicateurs de gouvernance comme critère de l'allocation de l'aide.

Dans ses travaux, le groupe a bénéficié d'un certain nombre de contributions qui sont utilisées dans le rapport et publiées *in extenso* dans le numéro 88 de *Techniques Financières*

et *Développement* de septembre 2007.

- **Jean Coussy**, *Trois aspects de l'histoire des légitimations de l'aide : évolutions longues, innovations récentes et débats avec les pays émergents.*

- **Pierre Meyer**, *La clareté de la stratégie française de coopération à l'épreuve de la diversité des acteurs.*

- **Philippe Coquart**, *La cohérence entre les objectifs et les volumes d'Aide publique au développement.*

- **Martin Viélajus**, *L'APD et la gouvernance : quelles approches nouvelles en matière d'allocation de l'aide*, avec des encadrés d'**Olivier Lafourcade** (*La logique d'allocation de l'Aide par l'Association Internationale de développement (AID) de la Banque Mondiale*) et d'**Emmanuelle Lavallée** (*Les modules Démocratie et Gouvernance intégrés dans les enquêtes auprès des ménages*).

L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT, DES MILLIARDS POUR QUOI FAIRE ?

La générosité des Français se manifeste régulièrement à l'occasion de grandes catastrophes ou de situations de crise et les sondages d'opinion montrent que nos concitoyens soutiennent le principe d'une aide au développement. Mais le doute s'installe sur ses objectifs, son efficacité, sa gestion et sur l'ampleur de l'effort à fournir.

L'héritage est ambigu. Le Président Chirac a, certes, plaidé fortement pour une augmentation de l'Aide publique au développement, en particulier au profit de l'Afrique, milité pour une meilleure prise en compte des grandes pandémies, le VIH/SIDA en particulier, prenant même l'initiative d'une taxe sur les billets d'avion pour assurer leur financement. Il a aussi allégé la dette des pays les plus pauvres.

Mais les objectifs de l'aide demeurent confus faute d'être hiérarchisés. Quelles priorités établir entre le renforcement des institutions des Etats partenaires, le développement des activités productrices, la lutte contre la pauvreté, le respect des Droits de l'homme, le maintien de la paix, le développement des Biens publics mondiaux que sont des institutions équitables et efficaces, le maintien de la biodiversité, la maîtrise du réchauffement climatique, l'accès à l'eau, la lutte contre le terrorisme ou le commerce des stupéfiants ? Comment éviter que les objectifs de l'aide ne soient brouillés parce que s'y mêlent d'autres considérations comme le soutien à nos exportations, l'influence culturelle de la France ou le ralentissement des flux d'immigration ?

La multiplicité des objectifs nuit à l'efficacité de notre politique. Les actions menées pour les atteindre s'additionnent dans la comptabilisation de l'aide de la France, et, malgré cela, elle n'y consacre encore que 0,5 % de son revenu national brut. L'engagement solennellement répété de porter ce pourcentage à 0,7 % en 2012 sera très difficile à tenir. Il faudrait en cinq ans porter les crédits de paiement à quinze milliards d'euros. Cela ne sera pas possible sans que la volonté du chef de l'Etat soit relayée par le Parlement et soutenue par l'opinion.

Il appartiendra donc au futur Président de choisir des priorités claires et de décider de l'effort financier à fournir. De ces priorités devraient découler les choix géographiques et sectoriels ainsi que le choix des canaux les plus efficaces pour les atteindre.

Certains choix (proximité, solidarité historique) justifieraient qu'une large majorité de l'aide aille aux pays les plus pauvres, notamment à l'Afrique subsaharienne. L'importance donnée désormais aux Biens publics mondiaux ou locaux ouvre un éventail plus large de pays à l'aide publique. Mais, alors comment assurer que l'on ne négligera pas les plus pauvres au profit de pays plus importants sur la scène mondiale ?

Les Institutions internationales offrent des forums où s'accorder sur les principes et les politiques. Pour que les approches françaises de l'aide au développement soient entendues, en particulier sur le nécessaire appui aux institutions et services publics, ne faudrait-il pas mieux utiliser le levier qu'offre l'Union européenne et contribuer plus significativement aux fonds et aux programmes des Nations Unies ? La possibilité ou non d'entraîner des partenaires pourrait aider à arbitrer entre aide bilatérale, européenne ou multilatérale.

Parmi les canaux de mise en œuvre de l'aide bilatérale, nous voudrions insister sur le rôle des collectivités locales et des Organisations non gouvernementales, les ONG. Les villes et les régions sont sans doute les mieux à même de contribuer au développement des Biens publics locaux et la coopération décentralisée mérite d'être soutenue. Les ONG sont capables de toucher les populations les plus pauvres et de les aider à s'organiser pour faire prévaloir leurs droits. Or la France a la triste notoriété d'être lanterne rouge de l'Europe pour la part de l'aide publique qui transite par celles-ci.

Le dosage des priorités et leur respect, une fois les décisions prises, appellent une meilleure gouvernance de l'aide, par exemple en matière de transparence et de traçabilité des flux. La réforme de la Coopération française entreprise en 1998 n'a pas apporté toutes les améliorations espérées : les responsabilités administratives sont dispersées et, de fait, pas coordonnées par une seule autorité. Sur-tout, le Parlement ne dispose pas d'une information intégrée au moment des choix budgétaires et se trouve privé de son rôle d'orientation et de contrôle.

L'aide au développement est un instrument vers un monde interdépendant, plus équitable et solidaire. C'est pourquoi il est demandé des choix clairs sur les objectifs de l'aide, sa destination et sa gestion.

INTRODUCTION

- Epargne Sans Frontière (ESF) organise des groupes de travail sur des thèmes d'actualité relevant de son domaine d'intervention qui nourrissent sa revue *Techniques Financières et Développement*. Le groupe "Gouvernance et Aide publique au développement" est l'un d'eux.

La Gouvernance de l'Aide publique au développement (APD) est une préoccupation de la France qui, depuis 1998, a engagé des réformes encore inachevées. C'est une préoccupation de l'ensemble des pays donateurs qui se sont engagés depuis 2005 dans une procédure d'harmonisation et de coordination de leurs interventions afin d'en améliorer l'efficacité. Du côté des pays bénéficiaires, la bonne gouvernance est, non seulement, une condition du succès de leurs politiques de développement, mais aussi, une condition pour l'octroi de crédits et l'attribution des aides publiques. Cela justifie doublement l'aide à la gouvernance.

DÉFINITIONS

1. Gouvernance

Le mot gouvernance¹ a été repris par les institutions financières internationales (IFI) au début des années 1990. Elles considéraient alors qu'il fallait "moins d'Etat" (ou tout au moins « mieux d'Etat ») et pensaient que l'application par les gouvernements d'un ensemble de règles de gestion, à l'instar de la *corporate governance* du secteur privé, éviterait les erreurs qui avaient conduit certains pays au bord de la faillite.

1. Le terme était utilisé en France sous l'Ancien Régime comme art ou manière de gouverner. Il était synonyme de gouvernement. Son usage actuel se réfère plutôt à la notion « d'action pour diriger » (Encyclopédie Wikipédia).

2. Zaki Laïdi, *La grande perturbation*, Flammarion, Paris, 2004

- Cette approche purement gestionnaire s'est imposée mondialement en même temps qu'elle montrait ses limites. Depuis le début des années 2000, l'Europe, en particulier la France, promeut la gouvernance comme un processus par lequel l'État, qui ne se trouve plus en position hégémonique, négocie et interagit avec les autres acteurs (autorités locales, organisations de la société civile et entreprises) pour la définition des objectifs et leur mise en œuvre.

➡ La gouvernance devient un processus politique associant les divers acteurs, processus qui, au niveau national ou local, permet à l'Etat ou à l'autorité publique locale de définir et de mettre en œuvre des politiques efficaces répondant à l'intérêt public. La gouvernance s'appuie sur des institutions et des pratiques. Leur amélioration est donc essentielle et doit être conçue en fonction des grands objectifs poursuivis. On retiendra cette approche dans ce rapport.

La mondialisation impose de se préoccuper de gouvernance mondiale. Les Nations Unies sont le lieu où des gouvernements définissent des principes et normes communes. Mais, l'ONU ne dispose pas des moyens de faire respecter ces normes et bien que réelles, les interactions avec les autres acteurs (en particulier la société civile et le secteur privé) ne sont pas codifiées et demeurent soumises à la bonne volonté des gouvernements. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les IFI disposent de moyens de pression pour faire respecter leurs règles, mais celles-ci ont été pendant longtemps élaborées sans participation de la société civile. L'Union européenne, pour sa part, associe peu la société civile à ses délibérations, mais offre le modèle d'un équilibre entre souveraineté nationale et délégation d'autorité au service d'objectifs collectifs². Il résulte de ce constat qu'il n'existe aujourd'hui aucun cadre de gouver-

nance des affaires publiques mondiales qui suscite un minimum d'adhésion partagée par les trois grands partenaires du développement que sont le secteur public, le secteur privé, et la société civile. La gouvernance mondiale reste donc à construire.

2. Aide

➔ L'aide a pour objet de faciliter la réalisation d'un projet, d'un programme ou d'une politique définis par le bénéficiaire.

Cette définition n'est pas une évidence quand on l'applique au développement d'un pays. La première difficulté vient de ce que l'aide, le plus souvent, sert aussi des objectifs politiques ou des intérêts économiques ou culturels du donneur. Il arrive que les objectifs seconds prennent le pas sur l'objectif premier. Deuxième difficulté, les politiques et les projets de développement devraient être définis par le pays bénéficiaire, ce qui est loin d'être toujours le cas : d'un côté les aides sont souvent imposées par le donneur qui a sa propre vision du développement ou cherche d'abord son intérêt ; de l'autre, les pays partenaires n'ont pas toujours de politiques clairement définies.

Comme on le verra plus loin, ces ambiguïtés sont amplifiées par le fait que les pays se sont accordés à l'ONU pour fixer un objectif d'Aide publique au développement (APD) de 0.7% de leur Revenu national brut (RNB), ce qui incite à inclure dans l'aide un maximum de transferts quels qu'en soient l'objectif ou l'origine. Malgré les efforts du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, les pratiques des pays donateurs diffèrent et la tendance à élargir la liste des opérations comptabilisées comme aide persiste.

3. Développement

Depuis *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems* de Raul Prebisch publié par la CEPAL en 1950, *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries*, rapport d'un groupe d'experts nommés par le Secrétaire Général des Nations Unies, publié en 1951, et la métaphore du "décollage" de Walter Rostow, la réflexion sur le développement a évolué. L'ONU s'attache au concept du développement durable, lequel impose que le développement aujourd'hui ne mette pas en péril celui des générations futures et fixe des priorités immédiates avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Il ne s'agit pas ici de faire l'historique de cette évolution, ni même de tenter une synthèse des définitions données aujourd'hui. L'on se contentera de quatre remarques.

La lutte contre la pauvreté, telle qu'exprimée dans les OMD et à travers les Documents stratégiques pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ne peut être le seul objectif des stratégies de développement des pays partenaires ni l'unique objet de l'aide au développement. Les OMD sont plus des remèdes à la pauvreté qu'une attaque de ses causes et les DSRP fixent des stratégies à court terme de nature essentiellement financière. Les pays en développement ont besoin de finalités globales et sectorielles à long terme et de moyens nationaux et internationaux pour y parvenir.

Le développement économique du monde occidental a été fondé sur la démocratie électorale, le progrès technique, des ressources énergétiques abondantes, mais polluantes, la consommation de masse de produits non né-

cessaires mais désirés. Ce modèle n'est pas tenable ni généralisable en raison de la dégradation de l'environnement qui résulterait de l'extension à l'ensemble de l'humanité du mode de vie du citoyen moyen de l'Union européenne. Même si les pays émergents se sont engagés avec un certain succès dans cette voie, elle conduit à une impasse. Le développement des pays en développement ne peut plus se concevoir comme le rattrapage économique des pays du Nord et les pays du Nord doivent eux-mêmes modifier leur mode de production et de consommation. Il ne s'agit pas d'une vision malthusienne, mais d'une invitation à développer des techniques respectueuses de l'environnement et des modèles de consommation et de croissance qui assurent la satisfaction des besoins matériels, sociaux et spirituels.

En France, la perception par le public du sous-développement en général puis de la complexité du développement a été longtemps nourrie de cas des pays d'Afrique. C'est seulement depuis quelques années que cette perception s'est enrichie d'autres exemples du fait de la globalisation et de la place croissante prise par les pays émergents dans les affaires mondiales.

Les élites africaines du secteur privé comme des associations de la société civile tendent à rejeter les conditions mises à l'aide par les bailleurs de fonds occidentaux, voire jugent nécessaire la fin de l'aide. Elles refusent l'idée que l'Afrique subsaharienne ne puisse recourir aux prêts d'autant que les liquidités abondent. On pourrait y voir l'émergence de cette volonté d'appropriation des politiques nationales de dé-

3. R. Ntep, « Efficacité de l'aide internationale au développement : le point de vue d'un acteur du Sud, Dynamique citoyenne – Cameroun », *Techniques Financières et Développement*, n°86, Paris, mars 2007.

veloppement que les donateurs et la société civile espèrent depuis longtemps, et, au delà, l'émergence d'une volonté africaine de développer son propre modèle.

Amartya Sen dans *Development as Freedom* (2005) attache une importance fondamentale à la tolérance démocratique et au pluralisme pour autant que cette diversité soit construite sur le roc de la démocratie et des Droits de l'homme, c'est-à-dire des droits civils et politiques aussi bien que des droits économiques, sociaux et culturels.

Sans ignorer la course au profit (selon les néo marxistes), l'attrance effrénée pour le luxe des couches dominantes ou des pays avancés (Sloterdijk ou Zizek), le règne du conformisme généralisé (Castoriadis), la tendance à l'hégémonie des grandes puissances (Negri) ou les Etats voyous (Derrida), il demeure que :

➡ Le développement de tous requiert des stratégies nationales, une solidarité internationale, un équilibre entre le respect des diversités culturelles et celui des normes universelles portant sur les Droits de l'homme et l'environnement.

Dans ce rapport, le thème "Gouvernance et APD" est abordé sous trois angles : les fondements de l'aide (section 1) ; la gouvernance de l'aide dans les pays donateurs et particulièrement en France (section 2) ; et l'aide à la gouvernance des pays bénéficiaires (section 3).

Chaque section commence par un constat pour, dans un second temps, proposer des recommandations ou formuler des questions qu'il convient de débattre. L'accent est mis sur les politiques de la France qui ne peuvent ignorer les débats et les tendances au niveau de l'Europe, de l'ONU et des IFI.

1. LES FONDEMENTS DE L'AIDE

Les fondements de l'aide ont évolué au cours des soixante dernières années sous l'effet des critiques faites à l'aide, des circonstances internationales et du fait de l'apparition de nouveaux donateurs.

1.1. CRITIQUES FAITES À L'AIDE

Les objectifs de l'aide, ses priorités et les critiques qui lui ont été faites ont évolué parallèlement. Cumulées, ces dernières dénoncent ses motivations, ses modalités, son manque d'efficacité, voire ses effets pervers.

Il est vrai qu'il est difficile d'attribuer à l'aide des succès comme, par exemple, la réduction de l'extrême pauvreté en Inde ou en Chine ou d'en faire la cause de l'aggravation des inégalités de revenus entre pays et dans les pays ou de la baisse du taux d'épargne en Afrique. Il est sans doute plus fondé de dire que les conditionnalités appliquées à l'aide ont débouché sur des disciplines imposées qui se sont révélées inadaptées et que l'appropriation par les pays bénéficiaires des politiques financées par les bailleurs de fonds est restée toute théorique. Il se peut aussi que l'aide ait eu pour effet, ici ou là, de permettre que laxisme et corruption se poursuivent et donc de retarder des réformes indispensables.

Pourtant, il ne manque pas d'exemples et de cas concrets où l'aide a eu des effets positifs, tant dans le domaine des stratégies et des politiques, que dans celui des projets spécifiques dans le développement des infrastructures ou des secteurs sociaux. Les institutions internationales, européennes et bilatérales, de même qu'un grand nombre d'ONG peuvent faire état d'expériences et de réalisations positives en matière d'aide. Il ne s'agit donc pas ici de défendre l'argument de l'inutilité de l'aide, mais plutôt de poser la question de savoir comment en améliorer l'impact.

A côté des critiques relatives à l'impact de l'aide dans les pays bénéficiaires, la dénonciation des intérêts cachés a pris de plus en plus de place : orientations géographiques liées à des considérations géostratégiques; préservation de débouchés commerciaux ; support à l'implantation d'investisseurs des pays donateurs ; maintien de pouvoirs postcoloniaux en relation avec des intérêts géopolitiques. Autant d'intérêts dont la poursuite ne sert pas nécessairement le développement des pays concernés et laisse de côté des pays qui auraient grand besoin d'aide.

La conférence de Paris de 2005 sur l'harmonisation de l'aide en a souligné le coût et les incohérences : l'aide-projet est la principale cible de ces critiques, l'aide budgétaire étant alors présentée, par la Communauté internationale, comme la solution "idéale" en ce qu'elle mettrait les pays receveurs en situation de décider de son utilisation.

➤ L'une des conséquences fortes de toutes ces critiques a certainement été une dé-mobilisation des donateurs internationaux appartenant à l'OCDE, à la fin des années 1990.

➤ Les doutes sur l'efficacité de l'aide rendent dans le grand public et au sein même des IFI le débat sur le volume de l'aide sans pertinence.

➤ Pourtant, il existe un regain d'intérêt très fort pour l'aide au développement depuis le début des années 2000, qui s'est traduit par des accroissements importants des montants de l'APD (dû en partie à la mobilisation générale sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement).

1.2. LÉGITIMITÉ DE L'AIDE

Sans cesse la légitimité d'ensemble de l'aide a été la résultante de plusieurs légitimités particulières dont les poids respectifs ont fluctué. Re-

● mise en cause par les critiques faites⁴, elle a surtout évolué en raison des transformations du contexte politique et économique mondial.

1.2.1. Anciennes légitimités

Dès la fin des années 1940, plusieurs légitimités ont, pour les pays donateurs, fondé l'aide au développement. On en retiendra trois : aider au développement, consolider la paix, servir leurs intérêts économiques. La volonté des pays sous-développés de se développer apparaissait légitime ; fallait-il les y aider ? Les débats, conduits pour l'essentiel à l'ONU, portaient sur les modalités du développement et la nécessité même de transferts vers les pays "sous-développés", les montants à mettre en oeuvre, les canaux les plus efficaces et le temps pendant lequel l'aide devrait être fournie avant que les pays "ne décollent". Les inégalités économiques au sein des pays et entre pays apparaissaient comme un facteur d'instabilité et un risque pour la paix. Pour les Etats-Unis, l'aide devait éviter que des pays en proie à de grandes difficultés économiques ne soient séduits par l'idéologie communiste (Plan Truman). Les premiers succès du Plan Truman ont incité l'URSS à développer à son tour une politique d'aide. Ensuite, les deux grandes puissances se sont efforcées de garder les clientèles ainsi constituées. Pour l'Angleterre et la France, un certain sens des responsabilités vis-à-vis des anciennes colonies et la crainte d'être critiqués pour les difficultés rencontrées par ces jeunes pays ont déterminé une aide importante et géographiquement ciblée. La troisième légitimité était, à des degrés divers, de préserver des chasses gardées, de s'assurer de nouveaux débouchés, un accès aux matières premières et une influence politique et culturelle.

4. J. Coussy, « Trois aspects de l'histoire des légitimations de l'aide : Evolutions longues, innovations récentes et débats avec les pays émergents », document d'accompagnement des travaux du groupe "Gouvernance et Aide publique au développement", *Techniques Financières et Développement*, n°88, Septembre 2007

1.2.2. Nouvelles légitimités

Avec la fin de la division du monde en deux blocs idéologiques, les pays donateurs pouvaient se fixer "le devoir moral d'appuyer la réalisation universelle d'un niveau minimal de bien-être⁵" et ne plus distribuer l'APD en fonction de l'appartenance à un bloc ou à l'autre. Cette ouverture a fait croire qu'il était possible de faire fonctionner sans heurt la mondialisation : de même que les sociétés nationales maintiennent leur unité par des mécanismes de solidarité moderne ou traditionnelle et des infrastructures institutionnelles ou économiques au service des besoins de chacun, de même la société mondialisée a besoin de solidarité et des Biens publics mondiaux (voir plus loin).

Le changement de vocabulaire que l'on constate dans les débats et les écrits sur l'aide reflète cette nouvelle attitude : la solidarité remplace la charité ; l'équité prend le pas sur l'égalité ; une fiscalité internationale se substitue au don ; le développement humain et les indicateurs qui lui sont associés prennent le pas sur la croissance ; le développement durable se substitue au développement.

➤ La résurgence de la solidarité et de l'intérêt pour les causes humanitaires privilégie une approche "procédurale" de l'aide visant une justice internationale⁶ et tend à rendre permanents les transferts de ressources vers les pays en développement (PED), sans cependant

5. J.D. Naudet, J.M. Severino et O. Charnoz, « Aide internationale : vers une justice sociale globale ? » *Esprit*, mai 2007. J.D. Naudet, « Les Objectifs du Millénaire pour le Développement et l'aide de 5ème génération. L'analyse des fondements éthiques de l'aide au développement », *Afrique contemporaine*, n°218, 2006.

P. Jacquet et J.D. Naudet, « Les fondements de l'aide », dans *La France et l'Aide publique au développement*, rapport du Conseil d'analyse économique, chapitre 1.

Cet ensemble de textes semble participer de l'élaboration d'une doctrine française de l'aide au développement, davantage en parallèle – d'ailleurs – qu'en convergence avec celle du ministère français des Affaires étrangères et européennes (MAEE).

6. Sur le modèle de la Théorie de la justice "nationale" de J. Rawls

aborder la question de la capacité d'absorption par les pays receveurs, ce qui pourrait nuire à l'efficacité de l'aide.

➤ La solidarité place au second rang l'exigence de l'efficacité économique par rapport à celle de plus de justice sociale globale et à la réduction des inégalités des chances qui sont liées au lieu de naissance⁷. Cette approche sous-tend la stratégie des OMD. Son promoteur (J. Sachs) comme son inspirateur (A. Sen) prennent soin d'indiquer qu'elle est également un préalable à la croissance économique des pays.

Les réactions que suscitent les catastrophes ou les crises relayées par les médias sont une autre manifestation de la solidarité. Elles mettent en lumière une sorte d'« affectif consensuel » et mobilisent des fonds directement issus de dons privés. Les pays d'où proviennent les dons cherchent à en profiter pour améliorer leur image.

➤ Il appartient aux Etats de transformer ces élans de générosité en une prise de conscience de la solidarité des peuples du monde pour, au-delà des situations de crise, faire approuver par les opinions publiques des politiques d'aide à long terme.

L'accès à l'eau, l'assainissement, l'énergie, les transports, la santé, l'éducation, la sécurité, en un mot l'accès aux services de base pour tous, est nécessaire pour que chacun puisse développer une activité qui lui assure une vie digne. La production et la mise à disposition de ces biens et services, qui requièrent infrastructures, personnels et institutions, ont une dimension locale et nationale à laquelle s'attachent les ONG, mais aussi mondiale que la France et la Suède englobent dans le concept de BPM. Les BPM donnent à l'aide une nouvelle légitimité et de nouveaux objectifs.

7. J.D. Naudet, op.cité.

8. Naudet, Severino, Charnoz, op. cité

➤ Les BPM transforment l'aide en « instrument collectif de gestion des interdépendances entre acteurs de la scène internationale⁸ » ce qui leur confère un rôle clé dans la gouvernance mondiale.

L'accent mis ci-dessus sur les BPM et la solidarité ne doit pas faire oublier que la légitimité de l'aide a plusieurs composantes et que les attentats du 11 septembre 2001 ont réintroduit une dimension sécuritaire forte.

1.3. NOUVEAUX ACTEURS ET NOUVEAUX INSTRUMENTS

À côté des donneurs traditionnels, apparaissent de nouveaux acteurs : migrants, fonds privés, pays émergents avec leurs objectifs et leurs méthodes. Et même chez les acteurs traditionnels, les instruments habituels sont remis en cause et de nouveaux instruments voient le jour.

Les transferts de leur épargne par les migrants sont vus, par certains, comme diminuant le rôle de l'APD en tant que source de devises. En même temps, l'afflux des migrants en provenance des pays pauvres dans les pays développés, oriente le rôle de l'APD vers la « fixation » des populations au Sud. Les migrants deviennent des acteurs clés des politiques d'aide.

Les aides d'entreprises ou de fondations créées par des personnalités fortunées peuvent apparaître comme un substitut avantageux à l'APD aux yeux des pays donateurs qui souhaiteraient partager la charge financière de l'aide et des receveurs qui pourraient attendre du secteur privé une aide « dépolitisée », plus souple et d'une plus grande qualité technique.

Les donateurs publics traditionnels créent de nouveaux fonds publics de type « vertical », c'est-à-dire attachés à une problématique sectorielle ciblée, par exemple le Fonds global

9. Center for Global Development, *Commitment to Development Indicator*

- pour la santé doté de ressources financières importantes.

Derniers arrivés dans l'arène de l'aide internationale, les pays émergents, au premier rang desquels la Chine, notamment en Afrique subsaharienne (mais aussi l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud), semblent essentiellement préoccupés par l'accès aux matières premières et, en offrant des crédits sans condition, vont souvent à l'encontre des légitimités et des conditionnalités contemporaines des pays occidentaux.

➔ Les acteurs traditionnels de l'aide, pays industrialisés et certains pays pétroliers, organisations internationales, organisations de la société civile et collectivités locales ont été rejoints par des fondations privées, les migrants et des pays émergents. Il importe, pour que l'APD soit efficace et cohérente, d'évaluer les objectifs et les moyens de chacun de ces acteurs et de les intégrer dans des politiques cohérentes. Cela requiert de dialoguer avec chacun d'eux, même si cela n'élimine pas les conflits d'intérêt et d'approche.

2. GOUVERNANCE ET MOYENS DE L'APD FRANÇAISE

La réorganisation de la gouvernance de l'APD française, entreprise depuis 1998, ne devrait pas être considérée comme achevée. Il importe en la menant à bien de prendre en compte les nouvelles légitimités de l'aide et les changements du contexte international du fait, notamment, de la mondialisation et de l'apparition de nouveaux acteurs. Le constat relatif à la gouvernance de l'aide est suivi de considérations sur le volume et les canaux de l'aide.

2.1. LA RÉORGANISATION EN COURS : DESCRIPTION ET ÉVALUATION

- La réforme initiée en 1998 porte sur les objectifs, les institutions et les procédures. Elle est

- de nature à améliorer la gouvernance de l'APD française. La répartition des ressources d'APD et les canaux utilisés posent des questions de gouvernance.

2.1.1. Objectifs de l'aide

Le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) a confirmé que la priorité devait être donnée aux OMD, tout en rappelant que la France poursuivrait ses interventions dans ses domaines traditionnels, en matière de gouvernance, d'appui aux politiques publiques, à la diversité culturelle classique, à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Par ailleurs, la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) portant sur la mission "Politique française en faveur du développement", datée de 2006, a retenu treize objectifs de l'aide, regroupés autour de trois axes : la mise en oeuvre des OMD ; la promotion du développement à travers les idées et le savoir-faire français ; la gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement et un service culturel de coopération de qualité. Elle a identifié vingt indicateurs de suivi de réalisation des objectifs. Mais, ceux-ci peuvent se révéler difficiles à chiffrer, ce qui peut les rendre contre-productifs¹¹.

2.1.2. Institutions

En 1998, les services du ministère de la Coopération sont intégrés au MAEE, l'Agence française de développement (AFD) se voit confier le rôle d'"opérateur pivot" et un dispositif de consultation de la société civile pour l'élaboration de la politique de coopération, le Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI), est créé.

11. Rapport du Sénat portant sur la Mission « Aide publique au développement » pour la Loi de Finances 2006.

La réforme institutionnelle est poursuivie en 2005 par une nouvelle répartition des compétences entre la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du MAEE et l'AFD. Cette dernière prend en charge la gestion de l'assistance technique aux projets de développement et le financement de ceux qui relevaient auparavant du Fonds de solidarité prioritaire (FSP) dans ses secteurs traditionnels d'intervention.

2.1.3. Procédures

En réponse aux critiques formulées tant par le CAD que par la société civile française, le CICID redéfinit en 2004 le processus d'élaboration de la stratégie de coopération afin de lui donner plus de lisibilité, d'efficacité et de cohérence¹². Il met en place les Documents cadres de partenariat (DCP), une procédure de coordination entre les acteurs de la coopération et de suivi des décisions du CICID.

Pour chaque pays, un DCP définit les ressources prévisionnelles allouées sur trois ans et les répartit entre les secteurs d'intervention de l'aide française. Le DCP, établi sous l'autorité de l'ambassadeur, coordonne l'action locale de tous les acteurs de l'aide française¹³. Il est discuté avec le gouvernement du pays bénéficiaire et est en principe cohérent avec le DSRP élaboré par le pays et le Document stratégique-pays de la Communauté européenne.

Au niveau de chaque secteur d'intervention, une table ronde réunit chaque année tous les acteurs concernés (ministères, AFD, ONG et secteur privé) pour évaluer la mise en œuvre de la stratégie retenue et examiner son évolu-

12. P. Meyer, « La clareté de la stratégie française de coopération à l'épreuve de la diversité de ses acteurs », Document d'accompagnement des travaux du groupe, *Techniques Financières et Développement*, n°88, Septembre 2007.

13. Les secteurs d'intervention sont l'éducation, l'eau et l'assainissement, la santé et la lutte contre le SIDA, l'agriculture et la sécurité alimentaire, le développement des infrastructures en Afrique subsaharienne, la protection de l'environnement et de la biodiversité. En outre, pour les pays les plus pauvres, il est proposé qu'un document de stratégie pluriannuelle soit établi pour le développement du secteur productif.

tion. Une Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP), sous la présidence du Secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie, valide les DCP et établit la programmation indicative des ressources allouées à chaque pays en fonction de critères qui prennent en compte leur capacité à tirer profit de l'aide.

2.1.4 Moyens mis en œuvre

Le volume de l'APD française a décliné dans les années 1990 pour s'accroître depuis le début des années 2000. En 2005, l'APD atteignait 9,9 milliards de dollars (8,1 milliards d'euros) soit 0,47% du RNB. Elle représentait plus de 9% de l'APD des pays du CAD et de 8% de l'APD globale tous donateurs confondus.

Cette performance, apparemment honorable, est ternie par le fait que le montant officiel de l'APD est gonflé à hauteur d'environ 50% du total, par l'affectation de dépenses qui ne devraient pas l'être. Il s'agit des allègements de dettes à leur valeur nominale, du coût des étudiants étrangers (écolage), de l'aide aux réfugiés en France, de l'aide allouée aux Territoires d'Outre Mer. L'augmentation du chiffre officiel de l'aide provient essentiellement, depuis 2004, des allègements de dettes publiques.

Coordination Sud, en France, et la Confédération européenne des ONG d'urgence et de développement (CONCORD) en Europe dénoncent ce qu'ils appellent depuis quelques années l'"APD artificielle". Progressivement, ONG, rapporteurs du budget de la Coopération devant le Parlement et spécialistes s'accordent pour considérer que la comptabilisation abu-

14. Ph. Coquart, « La cohérence entre les objectifs et les volumes d'Aide publique au développement », Document d'accompagnement aux travaux du groupe "Gouvernance et Aide publique au développement", *Techniques financières et développement*, n°88 Septembre 2007.

15. Statistiques en ligne CAD/OCDE de décembre 2006 portant sur les transferts de flux financiers publics et privés jusqu'à 2005.

16. Coordination Sud, *APD française et la politique de coopération au développement : état des lieux, analyses et propositions*, 2005 rev. 2006. CONCORD et Coordination Sud ont récemment diffusé une actualisation, à 2006, de l'analyse des chiffres de l'APD pour les pays européens dont la France.

sive de l'APD artificielle affaiblit l'image et l'influence de la France dans les instances où l'on débat de coopération au développement. Cette pratique masque, en effet, l'effort qu'il sera nécessaire de faire au moment où l'allègement des dettes va se réduire - les pays ayant cessé de contracter d'importants emprunts publics - pour éviter une chute de l'APD. En fait, il serait temps de s'interroger sur les moyens financiers à mobiliser et sur leur utilisation pour atteindre sans artifice l'objectif répété de 0,7% du RNB.

La priorité donnée à la réalisation des OMD ne se traduit pas autant qu'annoncée dans les chiffres puisque seulement 32,5% de l'APD bilatérale y sont consacrés en 2004 (éducation 20%, santé 4%, emploi, logement et divers 3,5%, eau et assainissement 3%, gouvernance 2%). Si l'on ne compte que l'aide consacrée à l'éducation de base (bien que certains chercheurs commencent maintenant à dire que c'est peut-être une erreur de s'attacher uniquement à l'éducation de base dans les stratégies de lutte contre la pauvreté), laquelle ne représente que 3% du montant de l'aide bilatérale, ce n'est plus que 15% de l'aide bilatérale française qui concerne les OMD. 17,5% se répartissent en infrastructures et services économiques 6%, appuis aux secteurs productifs 4% et interventions plurisectorielles 7,5%. La priorité n'apparaît que si l'on rapporte les sommes consacrées aux OMD à l'APD réelle (hors "APD artificielle") ; les pourcentages sont alors doublés .

La répartition géographique de l'APD française confirme la priorité aux OMD et à la lutte contre la pauvreté : l'Afrique subsaharienne (ASS) 55%, l'Afrique du Nord 12%, l'Asie 10%, l'Europe 5%, le Moyen-Orient 3% (la région n'est pas précisée pour 12% de l'APD).

17.O. Charnoz et J.M. Severino, 2007, *L'Aide publique au développement*, La Découverte, Paris.

18.Sources : calculs d'après les données du CAD pour 2004 citées par Cohen, Guillaumont, jacquet (voir note 18) page 222.

2.1.5. Canaux utilisés¹⁹

Le tableau ci-dessous montre la répartition de l'APD française entre aide bi et multilatérale et les canaux utilisés selon le projet de Loi de finances pour 2006.

Tableau 1. Répartition de l'APD française par canaux

| | APD Totale | Multilatérale | Bilatérale | TOM |
|---------------|------------|---|---|--------------|
| En Millions € | 8 213 | 2 740 | 5 244 | 229 |
| En % | 100 | 33 | 64 | 3 |
| Dont | | 19 U E 12 Fonds et banques de dévlpt. 2 ONU | 12 MAEE 22 MINEFI 5 AFD 25 Autres ministères | Non ventilée |

Source : PLF 2006 à partir des tableaux du rapport Cohen, Guillaumont, Jacquet, voir note 18.

Ce tableau met en évidence le poids relatif du ministère des Finances qui gère en outre les versements aux banques de développement et montre l'importance des fonds mis en œuvre par les ministères techniques. Cela indique combien la coordination politique de l'aide par le MAEE est nécessaire et difficile. Il fait apparaître, par ailleurs, que les contributions volontaires à l'ONU sont très modestes, ce qui explique le peu d'influence de la France au programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ou au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP).

Les interventions de l'AFD ne représentent qu'une part relativement faible de l'APD. Cette impression change si on en regarde l'évolution: elles ont été multipliées par 2,3 entre 2000 et

19.Daniel Cohen, Sylvianne Guillaumont Jeanneney et Pierre Jacquet, *La France et l'Aide publique au développement*, La Documentation française, Paris, 2006, pp 218-224

- 2005 et il est prévu qu'elles aient quadruplé en 2010 par rapport à 2005. Le financement des BPM pourrait faire augmenter la part de l'Asie, hors zones prioritaires, de près de 12 points.

Les financements publics transitant par les ONG françaises ne dépassaient pas ces dernières années 1,1 % de l'APD, niveau très inférieur à la moyenne européenne qui s'établit à 5 %. La part des ONG a commencé à augmenter en 2006, et devrait doubler d'ici à 2009, comme s'y était engagé l'ancien Président de la République. Ce doublement ne pourra se produire qu'à condition que les crédits affectés aux exercices 2007 et 2008 connaissent une augmentation significative et effective.

Les critères de répartition des ressources publiques entre les divers canaux que peut utiliser le gouvernement dans l'application de sa politique d'aide ne sont pas clairs, pas plus que le but poursuivi en choisissant un canal plutôt qu'un autre.

2.1.6. Une première évaluation

L'effort entrepris est louable : il fallait clarifier le rôle des différents acteurs, mettre en place des mécanismes de concertation, de programmation et de suivi, identifier les objectifs de l'APD, mieux associer les pays bénéficiaires et harmoniser l'aide française avec celle des autres bailleurs de fonds.

➤ La direction prise est la bonne, il faut donc achever dans cet esprit la réforme en cours en tenant compte des insuffisances notées ci-dessous.

➤ Le MAEE a le mandat de définir la politique d'aide et de coordonner l'action des acteurs publics mais n'a ni l'influence ni le contrôle de moyens financiers suffisants. L'on peut craindre des décalages entre les objectifs économiques (DGTPE) du MINEFI.

➤ La multiplicité des acteurs (MAEE, MI-

- NEFI, ministères techniques et AFD) demande certes une bonne coordination, mais surtout que les intéressés apprennent à tirer parti de la diversité de leurs talents plutôt que de les dissoudre dans des conflits de compétence.

➤ L'un des effets de la réforme a été la disparition de nombreux projets et de postes d'assistance technique qui n'étaient pas toujours justifiés mais qui soutenaient aussi des centaines d'initiatives locales. La politique d'assistance technique doit être repensée en définissant clairement les limites de certains instruments comme l'AFD, qui n'a ni la vocation ni l'expertise pour assurer une assistance technique « rapprochée » au niveau micro, et en faisant appel à d'autres canaux mieux équipés pour répondre à la demande, notamment les ONG.

➤ Le dialogue s'est renforcé entre les pouvoirs publics et les ONG, sous l'impulsion du MAEE et des relations de partenariat se sont développées avec l'AFD. Reste toutefois, comme le signale Coordination Sud, une véritable faiblesse dans *la visibilité et la prévisibilité* des ressources affectées à l'action non gouvernementale, au détriment de l'efficacité de celle-ci.

La réforme vise à favoriser les pays les mieux à même de tirer parti de l'aide, mais des exceptions peuvent être apportées à cette règle en fonction des priorités de l'action extérieure française ou de la plus ou moins grande fragilité des pays bénéficiaires, ce qui risque de perpétuer des habitudes acquises. Dans les années 90, la moitié de l'aide française bilatérale est, en effet, allée à des régimes peu démocratiques, les progrès observés de ce point de vue ces dernières années étant avant tout dus aux progrès de la démocratie en Afrique.

Si la priorité affichée pour la réalisation des OMD est indiscutable, la tendance à privilégier les aides à "fort retour économique" et la "promotion de l'expertise française" peut inciter à

20. La promotion de l'expertise française se retrouve dans sept des treize objectifs identifiés par la LOLF

● accroître l'aide aux pays émergents qui sont solvables et commercialement porteurs au détriment des pays d'Afrique ou bien à réduire l'aide multilatérale parce que les retours économiques que l'on peut en attendre ont tendance à diminuer.

➤ Les objectifs restent trop nombreux pour que la politique française soit lisible pour ses partenaires et pour guider les acteurs dans une même direction. L'absence de hiérarchie entre des objectifs multiples conduit à un manque d'efficacité.

➤ Il manque une réflexion sur le lien entre objectifs poursuivis et canaux utilisés.

➤ Les collectivités locales et les ONG sont sans doute les mieux à même de toucher les populations les plus pauvres et de les aider à s'organiser pour faire prévaloir leurs droits, en contribuant au développement des Biens publics locaux. C'est pourquoi il serait important que la part de l'aide publique qui transite par ces institutions, au minimum, rattrape la moyenne européenne.

L'écart entre l'aide officielle et l'aide « réelle » en termes de montant et d'évolution pose la question de la possibilité et de la volonté politique d'aller vers les 0,7 % du Revenu National Brut des pays développés. Reste, au préalable, à justifier que les pays bénéficiaires auront la capacité d'absorber de tels montants avec toute l'efficacité voulue.

2.2. SUGGESTIONS ET CHOIX À FAIRE POUR AMÉLIORER LA GOUVERNANCE DE L'AIDE FRANÇAISE

La gouvernance telle qu'elle a été définie au début de ce rapport requiert que soient définis les légitimités et les objectifs de l'aide au développement, clarifié le rôle des acteurs publics, mise en place des procédures de gestion et de suivi, organisée la concertation entre les acteurs publics et privés, adaptés les moyens aux ambitions. On explicitera, ci-dessous, les recommandations qui découlent du constat

● portant sur les réformes en cours et des éléments qu'apportent la réflexion sur le développement et l'arrivée de nouveaux acteurs.

2.2.1. Légitimités et objectifs

La finalité ultime de l'aide au développement est par définition même le développement des pays partenaires. On reviendra plus loin sur ce que cela implique. Cela étant dit, les raisons pour lesquelles un pays décide de consacrer une partie de ses ressources au développement d'un autre pays peuvent être multiples. Elles ont été développées dans la section 1.2.

Aujourd'hui, pour le groupe :

➤ La mondialisation et le changement climatique font que les hommes et les femmes de cette planète ont un destin solidaire.

➤ Ce monde a besoin de cohésion sociale, ce qui impose une aide « distributive » et régulatrice au plan mondial mettant au premier rang la solidarité, l'équité et la justice explicitées en termes de droits politiques, économiques, sociaux et culturels²¹.

➤ Ceci justifie que l'APD soit consacrée aux OMD, aux situations d'urgence et aux BPM dans la mesure où ces derniers sont de l'intérêt de tous et bien répartis. Restent à déterminer les proportions attribuées à chacune de ces catégories.

➤ Dans ce monde interdépendant, l'aide devrait reposer sur la notion de partenariat : les pays receveurs ne sont plus traités en assistés, ce qui change la manière de choisir le contenu de l'aide ; les donateurs deviennent des partenaires, non plus des concurrents, ce qui peut aider à optimiser la répartition entre aide multilatérale, aide européenne et aide bilatérale. Reste à identifier la manière de faire.

L'APD sert directement ou indirectement les intérêts commerciaux du pays donneur et son in-

21. Naudet, Severino, Charnoz, op. cité.

fluence culturelle et politique. Ceci fait partie du "jeu" et n'est pas critiquable en soi, tant que les financements sont alloués en fonction de l'impact qu'ils ont sur les finalités de l'aide énoncées ci-dessus²². On observe, actuellement, une certaine subordination de l'aide à des préoccupations de sécurité nationale du pays donneur. Ainsi, dans le cas de la France, l'aide chercherait à réduire les flux migratoires en maintenant dans leur pays les Africains qui ne voient leur survie personnelle ou celle de leur famille et de leur communauté que dans l'émigration.

➤ Le groupe estime que le développement de l'Afrique subsaharienne, avec l'appui de l'aide internationale, aura nécessairement pour effet de stabiliser ses populations sans qu'il soit besoin d'établir un lien entre les deux. Mais il conteste qu'une politique d'aide se donne comme finalité la lutte contre l'immigration non voulue ou, plus généralement, la lutte contre les insécurités.

L'accueil des étudiants étrangers illustre les conflits possibles entre intérêt national et intérêt des pays en développement. Les grands pays développés se font de plus en plus concurrence pour capter certains des étudiants étrangers qu'ils accueillent. L'obligation imposée par la France que ces étudiants retournent dans leur pays d'origine à l'issue de leurs études apparaît simpliste. Elle ne s'exerce pas dans l'intérêt de la France, ni même dans celui des pays dont ces étudiants sont originaires qui ont intérêt à disposer de cadres expérimentés.

2.2.2. AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Les donateurs véhiculent leur vision du développement. Celle-ci est largement mono disciplinaire (économique) et ignore l'histoire, l'anthropologie, la science politique ou les

22. Naudet, Severino, Charnoz estiment que des motivations ne correspondant pas aux finalités de l'APD peuvent cependant concourir au développement des PED, à condition toutefois qu'il n'y est pas contradiction entre les deux.

règles de fonctionnement des institutions. Cette approche économique est d'inspiration libérale et, à travers les conditionnalités macro-économiques des IFI ou les exigences des donateurs, ce sont toujours les composantes majeures de l'ancien Consensus de Washington qui prévalent. Dans le cas des DSRP, la dimension sociale reflète surtout les exigences des bailleurs de fonds. En substance, "un modèle de comportement ou d'utilisation des ressources, commandé par un paradigme d'excellence humaine, [est] imposé de l'extérieur"²³.

Les nombreux échecs, comme les succès obtenus en s'en affranchissant (Corée et Taïwan dans les années 1950-1970, Malaisie après la crise de 1998, Inde et Chine) rendent contestable la pertinence de ce modèle en toute circonstance. L'amélioration des systèmes budgétaires nationaux, de la responsabilité des fonctionnaires et du personnel politique et de la transparence du fonctionnement de l'État au regard de la société sont des objectifs à poursuivre. En revanche, la libéralisation tout azimuts du commerce extérieur ou la non intervention de l'État sont contestables.

Le développement ne va pas sans croissance tant pour satisfaire les besoins des plus démunis que pour faciliter les réformes nécessaires. Cependant, le sens de la corrélation entre croissance et réduction des inégalités n'est pas évident dès lors que l'on constate que plus les inégalités de départ sont fortes, moins la croissance est élevée²⁴. Ce constat incite à une approche au cas par cas.

➤ S'il est légitime et utile que les donateurs aient leur propre vision du développement, ils ne doivent pas chercher à l'imposer, particulièrement aux pays les moins avancés (PMA). Il est temps de passer de l'intention maintes fois répétée à la réalisation.

23. Naudet, Severino, Charnoz, op. cité.

24. D. Cogneau et Ch. Guénard, *Les inégalités et la croissance: une relation introuvable ?*, DIAL, Document de travail DT/2002/03.

➤ L'APD devrait avoir pour objet d'inciter chaque pays à définir sa propre vision de son développement à long terme et de lui apporter les moyens de la réaliser. Dans cette perspective, la France doit plaider dans les instances internationales pour des interventions spécifiques à chaque pays et appliquer ce principe dans ses aides bilatérales.

Le partage entre les dons et les prêts concessionnels doit se régler, au cas par cas, en fonction de la situation financière du pays receveur. L'initiative d'allègement de la dette en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) avait pour objectif de leur permettre de redevenir bancables. Ses succès indéniables ont pourtant été limités par l'insuffisance du champ géographique de l'initiative et des remises de dette accordées. L'entrée en scène des "Fonds Vautours"²⁵ et de nouveaux donateurs comme la Chine, conduisent aux perspectives d'un nouvel endettement de ces pays à des conditions peu favorables, ce qui risque d'induire, à terme, une nouvelle crise de la dette. Ce thème fait l'objet de discussions importantes au sein de la communauté internationale et il convient de les faire aboutir au plus vite pour proposer des solutions adaptées aux différents cas de figure et minimiser les risques de retour au surendettement. Il convient en particulier de ne pas « diaboliser » la notion et la perspective d'endettement de la part de pays qui ont déjà démontré la capacité de gérer leurs finances publiques de manière raisonnable et prudente. Une dette bien gérée et bien contrôlée peut en effet être un facteur important de progrès, en particulier, par l'accès qu'elle peut donner à la technologie avancée.

➤ Malgré les avantages à court terme des prêts pour les donateurs comme pour les receveurs, la France doit s'interdire d'en octroyer à des programmes présentant un risque financier important et continuer à rechercher des solutions pour en diminuer les risques²⁶.

25. Le numéro 87 de *Techniques Financières et Développement* comporte un article consacré à la question des « fonds vautours ».

2.2.3. La gestion de l'aide

De l'analyse faite de la réforme en cours découlent plusieurs recommandations.

Pour accroître l'efficacité et la lisibilité politique de l'APD :

➤ Réduire le nombre des objectifs poursuivis par la France à travers l'aide au développement et les hiérarchiser.

➤ Veiller à la cohérence entre les objectifs annoncés, les politiques et les programmes mis en œuvre.

➤ Vérifier la cohérence de l'offre d'aide française à la demande des pays bénéficiaires ainsi qu'aux objectifs adoptés dans le cadre des Nations Unies ou de l'Union européenne.

Pour en améliorer la gestion :

➤ Acheter les réformes entreprises en plaçant clairement la technocratie sous la tutelle d'une direction politique unique.

Pour en assurer la transparence :

➤ Faire de l'aide l'objet d'un débat démocratique en donnant un rôle accru au Parlement et une place privilégiée aux ONG dans l'identification des objectifs et le contrôle des réalisations.

2.2.4. Les moyens de l'aide

L'objectif d'APD, qui s'applique à l'ensemble des donateurs internationaux, est contesté. Le chiffre de 1% de transferts publics et privés adopté en 1964 à la première CNUCED est atteint mais très mal réparti entre les pays receveurs. Ces transferts devaient permettre une croissance de 5% l'an aux pays en développe-

26. D. Cohen et H. Reisen, *L'aide aux pays pauvres : prêts ou dons ?* dans *La France et l'aide au développement*, op. cit., chapitre III, 2006

27. Michael A. Clemens et Todd J. Moss, « Le mythe du 0,7 % : origines et pertinences de la cible fixée pour l'aide internationale au développement », *Afrique contemporaine*, n°218, 2006. L'ensemble des écrits de W. Easterley va dans le même sens.

ment. L'objectif de 0,7 % est né du rapport Pearson de 1969 pour assurer des financements plus réguliers et mieux répartis. Cet objectif reste fondé, car si la pauvreté a diminué en Inde et en Chine, elle y reste massive et, dans d'autres pays, elle continue de s'accroître.

La faible capacité d'absorption de l'aide est mise en avant pour affirmer que les volumes d'aide comptent moins que l'efficacité avec laquelle ils sont mis en œuvre. Sans doute, mais l'on peut arguer que l'aide est nécessaire pour accroître la capacité d'absorption et les besoins restent considérables.

➤ Le groupe estime que l'objectif de 0,7 % d'aide réelle reste valide.

Les ressources budgétaires nécessaires pour atteindre progressivement en France l'objectif de 0,7 % en 2012 s'élèvent à près 21,5 milliards de ressources nouvelles, compte tenu de la compensation à hauteur de 3 milliards des annulations de dettes qui auront disparu et d'un milliard de recettes sur les billets d'avion²⁸.

Le groupe recommande que la France:

➤ Renonce à la pratique d'inclure dans la comptabilisation de l'APD des dépenses qui ne devraient pas y figurer.

➤ Confirme ses engagements internationaux et adopte une loi-programme pour l'APD qui définisse les moyens financiers à mobiliser et leur utilisation pour atteindre sans artifice l'objectif de 0,7% du RNB.

➤ Annonce et fasse reconnaître au CAD que les aides accordées aux pays en développement, y compris les pays émergents, pour la mise en place des BPM relèvent de l'APD.

Cette dernière recommandation n'est acceptable que si :

28.E.R. Perrin, Note de réflexion du HCCI, 2007. A l'époque de la rédaction de ce rapport, la date buttoir pour atteindre cette objectif n'avait pas encore été repoussée à 2015.

➤ La part prédominante de l'aide est consacrée à la réalisation des OMD et à la lutte contre la pauvreté, particulièrement en Afrique dans le cadre d'une Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) recentrée. Cette part devrait être un sous-objectif affiché ;

➤ La part consacrée aux BPM est explicitement limitée pour éviter qu'elle ne se développe au détriment des PMA et de l'Afrique subsaharienne dont la capacité d'absorption est faible.

2.2.5 Les canaux de l'aide au développement

Le volume d'APD fourni par les organisations ou institutions internationales progresse moins rapidement depuis le début des années 1990 que dans les trente années précédentes. Pour le FMI et les Banques régionales de développement, on observe même une réduction depuis 2001. Les apports de l'ONU, longtemps les plus importants, ont chuté dans les années 1990 pour reprendre ensuite vigoureusement. L'APD de l'Union européenne qui avait cru fortement dans les années 1990, stagne depuis. Ces évolutions s'expliquent en partie par la réduction des besoins d'aide d'anciens bénéficiaires dont l'économie a progressé rapidement dans les années 1990 et par le retrait de pays qui n'acceptent plus les conditionnalités et trouvent des crédits sur les marchés financiers. Elle s'explique aussi par le choix des pays donateurs.

La part de l'APD française qui transite par ces divers canaux est légèrement inférieure à la moyenne européenne (33% contre 36%) et il semble qu'elle ait tendance à se réduire pour diverses raisons dont la plus fréquemment mise en avant est la perte d'influence de la France dans ces enceintes et la diminution du retour sur investissement. Au lieu de cette réaction peu mûre, il vaudrait mieux s'interroger sur les causes de cette perte d'influence en étudiant les causes du succès du *Department*

for International Development (DFID) du Royaume Uni et l'influence récente qu'a gagnée l'AFD à la Banque Mondiale, dans les Banques régionales de développement et dans les fonds dédiés (voir plus loin) depuis qu'elle valorise son expertise au delà de la technique des financements. Il est en effet important de noter la visibilité et la crédibilité acquises par l'AFD sur un grand nombre de thèmes dans les grandes enceintes internationales, grâce à la qualité et au volume de sa production intellectuelle et à l'élargissement de ses domaines traditionnels d'activités.

Le groupe considère que, pour regagner de l'influence, la France doit :

➤ Développer sa réflexion sur l'efficacité de l'APD en établissant des liens étroits entre les services gestionnaires de l'aide, l'Université et la Recherche en associant universitaires et chercheurs à ses délégations dans les conférences internationales.

➤ Renforcer ses moyens en personnel ainsi que sa présence politique au sein de la Direction du Développement de la Commission européenne.

➤ Former ses agents à Bruxelles et Washington aux techniques de lobbying et recourir davantage à des cabinets privés (sans pour autant privatiser la gestion de l'aide).

➤ Cesser de croire qu'une intervention politique en fin de négociations permet de modifier un texte en cours d'adoption.

➤ Se concerter avec ses partenaires de l'Union européenne pour redonner à l'Europe une influence au sein des IFI correspondant aux parts de capital cumulées de ses membres.

Les "fonds dédiés" se multiplient et gagnent de l'influence. Ce sont des structures de financement autonomes, disposant de compétences sectorielles, qui correspondent à un certain

nombre de BPM : Fonds mondial pour l'Environnement, Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme, etc. Un de leurs avantages est de pouvoir être financé sur ressources non budgétaires, privées ou liées à une fiscalité internationale. Ces fonds sont très majoritairement déposés à la Banque mondiale et les autres banques, BERD, BIRD, BAsD et BAfD se battent avec plus ou moins de succès pour mettre en place des fonds chez elles. Cette évolution n'est pas sans danger, chaque fonds pouvant développer ses procédures et définir des normes non cohérentes avec celles des Nations Unies. Il est proposé de :

➤ Recourir davantage aux fonds dédiés pour financer les BPM.

➤ Rattacher ces fonds aux programmes compétents des Nations Unies pour assurer la cohérence des normes et des priorités, tout en leur conservant leur autonomie de gestion financière.

➤ Encourager la participation de l'AFD à la gestion de ces fonds.

Le groupe a énuméré plus haut, dans le paragraphe relatif à la gestion de l'aide, les principes qui devraient guider la répartition des compétences entre les différents organismes publics. Il n'a pas souhaité prendre parti plus avant. En revanche, il considère que les ONG, les collectivités locales et les syndicats sont des acteurs essentiels du renforcement de la société civile dans les pays en développement, du développement local et de la lutte contre la pauvreté. En travaillant avec les associations de migrants, les ONG et les collectivités locales sont à l'avant-garde du co-développement.

Les Collectivités locales peuvent mobiliser les ressources nécessaires à leurs interventions. Ce n'est pas le cas des ONG. L'objectif fixé par l'ancien Président de la République de doubler le montant de l'APD mise en œuvre par les ONG en le faisant passer de 1,1% en 2005 à

à 2, 2% en 2009 est notoirement inadapté. Le groupe recommande donc :

➔ D'associer de manière effective ONG, collectivités locales et syndicats à l'élaboration de la politique de développement et à sa mise en œuvre.

➔ De maintenir le calendrier visant à faire passer d'ici 2009 la part de l'APD mise en œuvre par les ONG au niveau européen de 5%.

➔ D'étudier avec celles-ci les modalités de création et de gestion d'un fonds pour l'APD allouée pour le financement de projets ou de programmes menés par les ONG. Ce fonds devrait être construit dans le cadre d'un partenariat stratégique entre les pouvoirs publics et les ONG et être doté de procédures adaptées à la spécificité de l'action non gouvernementale, tout en s'assurant de la plus grande rigueur dans la dépense publique. La dotation de ce fonds devrait permettre de lever les contraintes actuelles de visibilité et de prévisibilité.

3. GOUVERNANCE DANS LES PAYS RECEVEURS : OBJECTIFS ET CRITÈRES D'ALLOCATION DE L'APD

Cette section traite en premier lieu des politiques suivies pour améliorer la gouvernance des pays receveurs d'aide et, ensuite, la mesure de cette gouvernance comme critère d'allocation de l'aide.

3.1. AIDE À L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE²⁹

Approche de différents bailleurs

L'approche des différents bailleurs dépend essentiellement de l'opinion qu'ils se font du rôle de l'Etat et de leurs intérêts.

29.R. Banégas et P. Meyer, Etude ACT sur la gouvernance pour le compte du MAEE portant sur l'Ouganda et le Burkina Faso, 2002.

Pour la Banque Mondiale, il s'agissait dans les années 86-89 de créer un "environnement porteur" en mettant en place des institutions favorables au marché ; elle prônait la décentralisation de l'État, la promotion d'acteurs non étatiques et celle de nouvelles élites. Dans les années 1990, l'accent est mis sur la bonne gestion des services publics. La "Corporate Governance" consistait à responsabiliser les administrations, assurer la transparence financière de l'État et améliorer les modes de participation de la société civile. En 1997, alors que paraissait *L'État dans un monde en mutation* de J. Stiglitz, la Banque procédait à une ré-étatisation partielle de la gouvernance en conférant à l'Etat un rôle de régulation du système économique. Dans cette approche, il appartient à ce dernier de : créer les institutions permettant aux marchés de fonctionner correctement ; de préparer les lois ; de garantir l'indépendance et l'efficacité du système judiciaire ; d'établir de manière effective les droits de propriété ; de permettre le jeu d'une concurrence réelle.

L'Union européenne a mis l'accent sur l'Etat de droit, la démocratie et les Droits de l'homme. Pour renforcer l'Etat de droit, l'Union a soutenu la responsabilisation et le bon fonctionnement des institutions et la lutte contre la corruption. La démocratie et les Droits de l'homme ont fait l'objet d'un dialogue politique renforcé, voire de conditionnalités. Cette ligne s'est révélée difficile à tenir. Par exemple, les cas de "corruption grave" censés entraîner la suspension de l'aide ont été mal définis.

La conception française de la bonne gouvernance a été exprimée au Sommet franco-africain de Ouagadougou de décembre 1996 en deux idées-forces : le renforcement des fonctions régaliennes de l'État et l'amélioration de l'environnement juridique favorisant l'investissement privé. En pratique, l'aide française à la gouvernance s'est orientée vers un appui institutionnel aux organismes de contrôle, à la justice, aux Droits de l'homme, à la sécurité, à la décentralisation et à l'organisation de la so-

ciété civile. Il s'est agi d'actions de nature essentiellement technique, visant à appliquer les règles de la "Corporate Governance" aux institutions de l'État et reposant sur l'hypothèse qu'il suffit d'élaborer des textes et des procédures adaptées, d'organiser les institutions et de former les fonctionnaires aux valeurs du service public.

En résumé, et selon une certaine logique, il existe trois niveaux où s'exercent les conditionnalités des bailleurs de fonds dans le domaine de la gouvernance. Le premier, celui des IFI, est centré sur la dimension technique, économique et sociale de la question. Le deuxième, celui de L'Union européenne, introduit une dimension d'ordre politique avec des exigences de type démocratique sur l'Etat de droit et le fonctionnement institutionnel. Et le troisième niveau, celui du bilatéral, est très largement focalisé sur le domaine politico-institutionnel. Bien sûr, il n'existe pas de frontière très précise entre ces trois niveaux (la Banque Mondiale, par exemple, s'intéresse de près aux questions de gouvernance institutionnelle et au bon fonctionnement de l'Etat de droit et elle appuie des réformes importantes de systèmes judiciaires ou parlementaires dans de nombreux pays) et les trois niveaux se retrouvent en bonne intelligence dans leur intérêt et dans leur engagement pour la lutte contre la corruption. Mais il convient de garder à l'esprit les centres d'intérêt quelque peu différents entre les trois niveaux, et surtout les compétences et les avantages comparatifs de chacun dans le traitement des problèmes. En d'autres termes, par exemple, il ne faut pas attendre de la Banque Mondiale qu'elle joue un rôle dans le fonctionnement politique ou électoral d'un pays.

3.2. PROPOSITION

L'aide à la gouvernance n'a pas eu les résultats attendus parce que la vision de la bonne gouvernance variait dans le temps et d'un donneur à l'autre, et aussi parce que les élites des pays en développement savent très bien déchiffrer les préoccupations réelles des donateurs et

contourner les conditionnalités qui leur sont imposées. Plus profondément, la révolution culturelle que tente d'imposer l'aide à la gouvernance ne peut que prendre du temps. L'exemple de l'Ouganda montre en même temps des échecs et des succès qui tendent à se compenser dans une perspective à long terme. D'autres exemples montrent l'importance de l'action des ONG locales pour faire respecter les institutions et les lois nationales souvent bafouées et les engagements internationaux pris. "C'est à l'aulne de ses micro effets de cliquet que doivent se mesurer les progrès en matière de gouvernance démocratique"³⁰.

Le groupe recommande donc de :

➤ Poursuivre les politiques d'aide directe de la France à la gouvernance en mettant l'accent sur le renforcement des institutions et la formation mieux adaptée des fonctionnaires chargés de les faire fonctionner.

➤ Accentuer son appui auprès des autres institutions (européennes et multilatérales) dans leurs efforts respectifs, tout en recherchant un maximum de cohérence et de complémentarité entre les approches et les interventions de chacun.

➤ Aider au renforcement de la société civile par l'intermédiaire des ONG et des organisations syndicales correspondantes en France³¹.

30. En Ouganda, la lutte contre la corruption a, au cours de la période sous revue par l'étude citée note 17, abouti à un échec: les privatisations ont accentué les pratiques de courtage politique ou encore la décentralisation a eu pour effet de décentraliser la corruption. Il y a eu trop de chevauchements de compétences entre les divers organismes créés, les dispositions législatives comme le cadre juridique se sont avérés trop faibles et les procédures artificielles.

Cela dit, l'appui aux élections, aux Droits de l'homme ou à l'éducation civique - malgré la rhétorique de l'union nationale développée par le Chef de l'État - a donné naissance à une culture politique démocratique de responsabilisation des dirigeants politiques. Il y a eu libération de la parole publique, apprentissage des règles formelles de la démocratie (vote majoritaire), émergence d'une conception procédurale de la politique, etc.

31. Il est intéressant de noter à l'appui de cette recommanda-

➔ renforcer ses efforts pour promouvoir et assurer une meilleure relation et coopération entre société civile et autorités gouvernementales dans le domaine de la gestion des affaires publiques

3.3. LES INDICATEURS D'ÉVALUATION DE LA GOUVERNANCE COMME CRITÈRES D'ALLOCATION DE L'AIDE³²

Historiquement, l'allocation de l'aide a surtout été fonction des intérêts stratégiques, politiques ou commerciaux des donateurs et de leurs liens antérieurs avec les pays receveurs, sauf, peut-être, pour les pays nordiques. Depuis la Conférence de Paris de 2005, un mouvement d'harmonisation des critères et des procédures d'allocation de l'aide est en marche. Afin de permettre aux Etats bénéficiaires de mieux s'approprier leurs choix de développement, il leur est donné un rôle central dans la coordination de l'aide. Ceci confirme la réhabilitation de l'Etat comme acteur central du développement. Les bailleurs de fonds se donnent quant à eux des critères communs et des bonnes pratiques d'intervention. L'aide budgétaire tend à se substituer à l'aide projet. La coordination des donateurs s'effectue dans chaque pays, par un chef de file sectoriel.

Les donateurs, perdant de leur influence directe sur les politiques de développement, se fixent de nouveaux critères d'allocation de l'aide liés à l'appréciation qu'ils ont de la gouvernance des pays receveurs³³.

tion que dans la LOLF de 2006, un des indicateurs relatifs à l'objectif de gouvernance démocratique et de consolidation de l'état de droit est le taux de projets associant des ONG et des collectivités territoriales françaises à des partenaires étrangers.

32. M. Viélaïus, O. Lafourcade et E. Lavallée, « L'APD et la gouvernance : quelles approches nouvelles en matière d'allocation de l'aide ? », Document d'accompagnement des travaux du groupe, *Techniques Financières et Développement*, n°88, Septembre 2007.

E. Lavallée, « Les indicateurs composites de gouvernance », *Afrique contemporaine*, 2007,

33. Commission européenne, *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Afrique subsaharienne*, août 2006

MAEE, *L'approche française de la gouvernance*, octobre 2006.

3.4. L'UTILISATION D'INDICATEURS DE GOUVERNANCE

Dès lors qu'ils peuvent servir à décider de l'attribution ou non d'une aide ou d'un prêt à un pays, les indicateurs doivent être pertinents et fiables. À ce jour, il est possible de recenser près de 140 bases de données ou indicateurs permettant d'éclairer divers aspects de la gouvernance. La Banque Mondiale a développé, par exemple, toute une série d'indicateurs de bonne gouvernance. Le "*Country Policy and Institutional Assessment*" (CPIA) utilisé aussi par la Banque évalue les politiques gouvernementales et les institutions dans quatre domaines : la gestion économique, les politiques structurelles, l'équité et l'inclusion sociales, la gestion des institutions du secteur public.

Les limites des indicateurs sont pour la plupart signalées par leurs auteurs eux-mêmes. Trop exclusivement économiques, ils ne permettent pas de prendre en compte les différences régionales, culturelles ou juridiques. Indicateurs composites pour la plupart, l'agrégation de notes données aux diverses composantes de la gouvernance manque de signification puisque cette agrégation résulte d'une simple moyenne ou de pondérations plus ou moins subjectives. La multiplication des indicateurs et la diversité des champs couverts peuvent conduire à des résultats contradictoires pour un même pays.

Ces indicateurs reflètent les performances, non les besoins, et sont décidés, de manière exclusive, par les donateurs. Peuvent naître, ainsi, des soupçons quant aux choix des pondérations et à l'attribution des notes qui peuvent parfois permettre des manipulations pour justifier des appréciations *a priori*. Une autre méthode d'appréciation de la gouvernance, celle de la "revue par les pairs", semble avoir trouvé ses limites, en particulier dans le cas du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) au moment, d'ailleurs, où l'Union européenne inscrit cette procédure dans sa stratégie de gouvernance.

● La mesure des niveaux de gouvernance et de démocratie à l'aide d'enquêtes auprès des ménages répond à certaines des insuffisances relevées ci-dessus³⁵. La représentativité des opinions est assurée. Des informations subjectives sont recueillies et quantifiées sur la perception qu'ont les personnes enquêtées du rôle de l'État, du fonctionnement et de l'efficacité des institutions publiques, sur leur adhésion aux grandes orientations de la politique économique, sur leur perception des causes de la situation de leur pays et sur leurs préférences pour le futur. Ces enquêtes permettent aussi de mesurer l'adhésion aux principes démocratiques, le fonctionnement effectif de la démocratie et la nature du lien entre les citoyens et la politique. Malgré l'intérêt de ces enquêtes, il faut rester vigilant dans l'interprétation des données recueillies.

Bien qu'imparfaits, les indicateurs et les enquêtes d'opinion sur la gouvernance permettent d'identifier les problèmes de gouvernance et, parfois, d'isoler avec précision les carences existantes. Plus encore, ces données améliorent la connaissance des causes et des conséquences de la mauvaise gouvernance, comme, par exemple, l'impact négatif de la corruption sur l'investissement domestique, les investissements étrangers et, aussi, la croissance et le développement. Elles ont une valeur pédagogique.

Les approches de l'Union européenne et de la France

L'Union européenne propose aussi des indicateurs (près de 250 !)³⁶ dont certains fondés sur

35. Voir notamment Mireille Razafindrakoto, François Roubaud, *Peut-on se fier aux bases de données internationales sur la corruption? Une confrontation entre enquêtes-experts et enquêtes-ménages en Afrique subsaharienne*, DIAL, DT/2006/17 et Arndt C., Oman C., *Uses and Abuses of Governance Indicators*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, 2006.

Une présentation de cette approche, rédigée par E. Lavallée (DIAL), figure dans le document d'accompagnement du groupe de travail déjà mentionné et intitulé : l'APD et la gouvernance : quelles approches nouvelles en matière d'allocation de l'aide ?
36. *Channel Research* : « *Generating Impact Indicators. European Initiative for Human Right and Democracy* », March 2005.

● des enquêtes d'opinion. Mais, significativement, elle estime qu'une gouvernance légitime au Sud ne peut résulter que de débats internes à ces sociétés et non pas d'un modèle extérieur imposé. Des différences importantes sont donc introduites par rapport aux indicateurs des IFI. Aux domaines couverts par les IFI (lutte contre la corruption, Etat de droit, garantie de sécurité et anticipation des conflits), elle ajoute des critères relatifs à la protection de l'environnement, à l'encadrement des industries extractives, à la déforestation, à l'Etat juridictionnel et à l'abolition de la peine de mort. Alors que la Banque Mondiale effectue un classement des pays selon leur performance, l'Union table sur des informations qualitatives et n'effectue pas de comparaison entre pays.

La France, tout en adhérant à l'approche de l'Union européenne, privilégie un processus de concertation entre les acteurs du développement et adopte une conception englobante de la gouvernance couvrant les domaines économiques, sociétaux, environnementaux, politiques, culturels et territoriaux. Elle soutient un renforcement institutionnel *via* la formation des agents de l'État, l'amélioration des outils de suivi financier et d'analyses de la situation économique. Elle soutient les acteurs locaux et les dynamiques d'intégration régionale par la décentralisation et la promotion des ONG locales au travers des "Programmes concertés Pluri Acteurs".

Le groupe recommande :

➤ D'utiliser avec précaution les indicateurs dont le caractère pseudo scientifique peut être trompeur.

➤ D'expérimenter des indicateurs simples, dont les composantes ne soient pas sans cesse modifiées, et de ne les généraliser que s'ils donnent satisfaction.

➤ De prendre les décisions importantes à l'issue du processus de consultation décrit ci-dessus et de faire partager ce processus par la

● Commission européenne.

POST SCRIPTUM

● Ce rapport a été achevé avant que ne soit prononcée l'allocution du Secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie, Jean-Marie Bockel. Celle-ci n'amène pas le groupe à réviser son analyse et ses recommandations. Il pense qu'elles demeurent pertinentes et pourront aider dans les choix qu'il faudra inévitablement faire.

Le groupe se réjouit de la place accordée au respect des Droits de l'homme et à la gouvernance. Il regrette, cependant, que la gouvernance soit présentée comme une question technique et non comme un processus politique s'appuyant sur des institutions. Il voudrait à ce propos souligner l'interdépendance entre gouvernance de l'aide au Nord et gouvernance dans les Etats du Sud. Une politique d'APD soutenue par la société civile (transparente et redevable) a plus de chance d'être entendue par la société civile du pays partenaire et d'avoir un impact en faveur de la gouvernance dans ce pays.

L'appui à la gouvernance (version française) prend essentiellement la forme de concours au renforcement des institutions (réformes, procédures, formation, etc.). Ces actions sont souvent nécessaires, mais leurs effets restent faibles sans la volonté politique et la capacité d'intervention des sociétés civiles des pays partenaires. Bien que ce constat soit fait depuis longtemps (notamment par la Commission européenne), le caractère apolitique des projets de renforcement de la société civile oriente ces derniers vers les structures les moins aptes à soutenir l'appui à la gouvernance.

● On peut supposer qu'une politique d'APD soutenue par la société civile (dans le pays don-

neur) puisse plus facilement s'engager sur des actions d'appui à des structures qui auraient un impact politique. L'appui à la gouvernance ne peut être limité à des actions techniques. La dimension politique, difficile à aborder et impossible à formaliser, ne peut être limitée à des actions techniques. La dimension politique, difficile à aborder et impossible à formaliser, ne peut être éludée.

Le groupe apprécie que des priorités sectorielles aient été annoncées et que des critères aient été définis pour adapter l'aide aux situations particulières des pays. Cependant, le lien entre les trois catégories de pays retenues et le principe de gouvernance n'est pas clair : on trouve des pouvoirs répressifs et autoritaires dans chacune des trois catégories de pays. Il faudrait hiérarchiser les critères. Il semble que l'on s'en tienne, la encore, à une conception technique et que la gouvernance "politique" n'ait pas la place souhaitable.

La confirmation que l'objectif des 0,7% du RNB est repoussé à 2015 préoccupe le groupe parce que c'est revenir sur un engagement pris solennellement par la France et cela risque de reporter à plus tard l'effort budgétaire nécessaire dès maintenant pour que l'APD ne fléchisse pas, une fois que les allègements de dette se réduiront. Le groupe rappelle l'importance d'annoncer des sous objectifs d'aide en faveur des PMA et de l'Afrique pour éviter leur marginalisation. Il regrette que l'élévation rapide de la contribution publique au financement des ONG de développement ou des Droits de l'homme n'ait pas été confirmée.

● Le groupe souhaite conclure ce post-scriptum par un rappel de trois messages généraux qui

sous tendent ce rapport, au-delà des remarques et des propositions relatives à l'aide et à la gouvernance :

➤ L'aide doit être conçue dans une perspective de partenariat entre pays ayant des objectifs et des priorités propres qui ne peuvent se concilier que dans le dialogue, le respect mutuel et la confiance.

➤ Dans le cadre de sa politique de relations extérieures au sens le plus large, la France peut avoir un intérêt, sinon une obligation, à contribuer à la résolution des grands problèmes inclus dans la notion des BPM (environnement, réchauffement climatique, biodiversité, grandes maladies endémiques, etc.), résolution qui dépasse le cadre exclusif du partenariat avec les pays en développement.

En conséquence, l'APD peut inclure des objectifs liés aux BPM dès lors qu'ils concernent des pays en développement en plafonnant toutefois la part hors PMA ou hors pays à faible revenu. Au-delà du cadre strict de l'APD, la France peut aussi contribuer aux BPM en partenariat, notamment, avec les pays émergents et avec les pays plus avancés. Il serait utile de poursuivre la réflexion sur la politique et les responsabilités institutionnelles relatives aux BPM.

➤ La France doit reprendre une place à la hauteur de son expérience et de ses capacités dans les organisations internationales et à Bruxelles. Le groupe espère que cette attitude et cette ambition, qui ne transparaissent pas dans le discours cité, guideront les politiques qui vont se mettre en place.