

« A qui profite l'aide au développement ? Controverses et nouvelles pistes »

Conférence publique d'Alliance Sud du 16 mai 2008 à Berne

Intervention de Lisa Chauvet, chargée de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Paris

Le livre « A qui profite l'aide au développement ? Controverses et nouvelles pistes » de Peter Niggli fait le tour d'une question complexe, celle de l'efficacité de l'aide, en présentant un ensemble de réponses très riches, réponses qui font appel à toutes les dimensions de la coopération au développement : économique, bien sûr, mais aussi politique, historique, géostratégique, culturelle...

Tout en présentant les échecs passés du système d'aide, ce livre présente aussi ses réussites et, peut-être plus important, propose des solutions aux lacunes existantes. Au cœur de cet ouvrage se trouve l'idée selon laquelle les échecs de l'aide sont en partie liés à l'écart entre les pratiques des bailleurs de fonds et l'objectif affiché de lutte contre la pauvreté, écart qui provient de la poursuite par les pays donateurs de leurs intérêts économiques et stratégiques propres.

Les nombreuses critiques dont a fait l'objet l'aide au développement ont abouti à l'émergence de deux types de propositions débattues par la communauté internationale, et autour desquelles ma discussion va tourner. La première porte sur les manières d'aider « autrement » : comment faire en sorte que l'aide contribue le mieux possible à la réalisation des objectifs du Millénaire ? Ou encore, comment faire coïncider les intérêts des pays donateurs et des pays receveurs d'aide ?

Le deuxième type de proposition porte sur la possibilité de substituer à l'aide d'autres sources de financement du développement, qu'il s'agisse des ressources liées au commerce international, aux investissements étrangers ou aux transferts des migrants.

Ces deux propositions ont leurs limites, mais ont eu l'avantage de donner un nouveau souffle aux analyses académiques de l'efficacité de l'aide. C'est de ces analyses académiques récentes que je vais vous parler, en tentant d'en souligner les implications politiques essentielles.

Aider autrement : Faut-il adopter des règles d'allocation d'aide ?

Le livre décrit finement le débat sur la sélectivité de l'aide qui a marqué la fin des années 90. Rarement un débat académique a eu de telles implications politiques. L'idée que l'aide serait plus efficace dans les pays ayant mis en œuvre de bonnes politiques économiques a reçu un écho particulier dans des agences d'aide qui faisaient alors face à l'échec des conditionnalités. Remplacer le système des conditionnalités par celui d'une sélection *ex ante* des pays receveurs

en fonction de critères identifiés comme favorables à l'efficacité de l'aide a séduit plus d'une agence de développement.

Le débat portait moins sur le principe d'une sélectivité *ex ante* que sur les critères à prendre en compte pour sélectionner les pays receveurs d'aide. Les politiques macro-économiques initialement mises en avant ont vite été élargies aux capacités institutionnelles...d'autres critères ont ensuite été explorés : la vulnérabilité aux chocs externes, l'instabilité politique, les situations de post-conflit, etc. sans qu'aucun consensus ne puisse émerger.

C'est pour l'allocation de l'aide au développement que ce débat a eu les implications politiques les plus importantes. C'est un point qui est traité dans le livre et qui mérite d'être amplement discuté.

Alors que la communauté internationale tombait d'accord sur les objectifs de développement à atteindre d'ici à 2015, certains ont proposé une allocation optimale de l'aide qui aurait pour objet de maximiser le nombre de pauvres sortis de la pauvreté. Pour cela, il conviendrait d'allouer l'aide en priorité aux pays pauvres dans lesquels l'aide est particulièrement efficace, c'est-à-dire dans les pays ayant mis en œuvre de bonnes politiques économiques.

Bien sûr la proposition de cette allocation optimale de l'aide est critiquable à de nombreux égards : le critère de sélection des pays receveurs peut être discuté, l'aide est supposée n'influencer la réduction de la pauvreté qu'à travers son effet sur la croissance.

Mais l'intérêt essentiel de la proposition d'une allocation optimale de l'aide dont le but serait de réduire la pauvreté est souvent oublié dans la littérature sur l'aide : il s'agissait de proposer la mise en place d'une *règle* d'allocation, par opposition au système *discrétionnaire* qui existe actuellement et qui permet aux intérêts propres des pays donateurs d'avoir la part belle.

Une règle d'allocation de l'aide dont le but serait de maximiser la réduction de la pauvreté permet d'une certaine manière de faire mieux coïncider les intérêts des pays donateurs et ceux des pays receveurs d'aide. Si l'on croit, comme cela est défendu à juste titre par Peter Niggli, que le point aveugle de la critique de l'aide réside dans le fait que les pays donateurs poursuivent à travers leur aide des objectifs autres que le développement des pays receveurs, alors la mise en place d'une règle d'allocation de l'aide est essentielle : elle pourrait permettre de sortir du système discrétionnaire d'allocation d'aide actuel et potentiellement reléguer au deuxième plan les intérêts propres des pays donateurs. La réussite d'une telle règle d'allocation dépend bien sûr de la crédibilité de l'engagement des pays donateurs et de leur capacité à se lier les mains. Les institutions multilatérales sont à ce titre plus crédibles, et de telles règles existent d'ailleurs déjà à la Banque mondiale.

Aider autrement : Comment agir dans les Etats fragiles ?

Une règle d'allocation fondée sur les niveaux de pauvreté et sur la qualité des politiques économiques soulève toutefois la question de l'aide aux Etats fragiles. En effet, comment intervenir dans ces pays très pauvres qui ne présentant pas les conditions nécessaires à la mise

en œuvre d'une aide efficace. Les Etats fragiles sont exclus d'un système d'aide sélectif, et ce d'autant plus que la règle d'allocation est fondée sur la qualité des institutions et des politiques macro-économiques.

Or le coût de l'abandon des Etats fragiles à leur propre sort est très élevé. Il est élevé pour les populations des Etats fragiles, qui n'ont pas de perspectives de sortir de la pauvreté ; il est également élevé pour les voisins des Etats fragiles, puisqu'il a été mis en évidence que leur croissance est affaiblie par les mauvaises performances économiques de leur voisinage. Enfin, il est élevé au niveau mondial, puisque comme cela est souligné dans l'ouvrage, les Etats fragiles sont souvent pointés du doigt dans la lutte contre le terrorisme international ou dans la lutte contre les drogues, par exemple.

Les Etats fragiles se caractérisent par la persistance de leurs difficultés. Quand un pays entre dans cette catégorie, la probabilité qu'il en ressorte, chaque année, est tellement faible que la durée moyenne de ce statut approche malheureusement les 50 ans.

Les Etats fragiles ont désespérément besoin de changement et ce changement dépend essentiellement de l'économie politique interne des pays. Dans un travail récent mené en collaboration avec Paul Collier, nous nous sommes toutefois penchés sur les marges de manœuvres des pays donateurs pour contribuer au changement dans les Etats fragiles.

Notre analyse n'est pas encore publiée et doit donc être encore validée par une revue scientifique. Avant de pouvoir en tirer des conclusions de politique, il faut également que nos résultats soient discutés et validés par nos collègues économistes. Je vous en dis toutefois quelques mots car les implications politiques sont assez intuitives et permettent de penser que les Etats fragiles ne devraient pas forcément être abandonnés à leur propre sort : l'aide au développement pourrait être efficace, si certaines conditions sont remplies. De façon intéressante, ces conditions ne portent pas sur les caractéristiques et les choix des Etats fragiles mais plutôt sur l'attitude des pays donateurs.

Quatre attitudes sont apparues comme étant particulièrement importantes :

1. Pour que leur aide soit efficace dans les Etats fragiles, il semble que les pays donateurs devraient tenir compte des fenêtres d'opportunité d'action. Par fenêtre d'opportunité, nous entendons tout signal économique ou politique indiquant une volonté de changement dans l'Etat fragile. Nous explorons quelques signaux : une petite amélioration des choix de politique macro-économique, un changement de leadership, une situation de post-conflit. Mais d'autres fenêtres d'opportunité pour les bailleurs de fonds pourraient être envisagées : les périodes de démocratisation, par exemple. Ce qui semble assez important c'est qu'allouer de l'aide alors qu'aucun changement n'est signalé paraît être plutôt contre-productif.
2. Les pays donateurs devraient utiliser des moyens d'action adaptés en fonction du timing de la réforme. Nous distinguons dans notre analyse l'assistance technique de l'aide financière et aboutissons à des résultats très différents concernant l'impact de ces deux types de flux. L'effet le plus robuste que nous trouvons est celui de l'assistance technique. Cette forme d'aide semble être particulièrement efficace dans les Etats fragiles, peut-être

parce que la mise en place de réformes y est en partie bloquée par la faiblesse des capacités institutionnelles.

3. Ensuite, en fonction de la séquence des réformes, l'aide financière et l'assistance technique ont des effets très différents. Ainsi l'AT semble être particulièrement efficace en début de réforme (jusqu'au milieu de la première décennie). Son efficacité disparaît par la suite. L'aide financière semble quant à elle être néfaste en début de réforme – laissant penser que l'aide autre que l'AT dans les Etats fragiles finance plutôt l'inertie. Ce n'est qu'après quelques années de réformes que l'aide financière a une influence positive sur le processus.
4. Enfin, il semble que le financement de projets d'aide dans les Etats fragiles nécessite une supervision accrue de la part des bailleurs de fonds. La supervision des projets est en effet relativement plus efficace dans les Etats fragiles que dans les autres pays en développement. Malheureusement, notre étude suggère également que c'est justement dans les Etats fragiles que la supervision des projets est la plus faible.

Ces résultats sont très préliminaires, mais leur intérêt est de souligner qu'il est peut-être possible d'agir efficacement dans les Etats fragiles. Tout dépendrait de la capacité des agences d'aide à réagir rapidement aux fenêtres d'opportunité qui apparaissent, avec le bon instrument, dans la bonne séquence, et en supervisant les projets particulièrement bien. Ces résultats soulignent en tout cas l'importance d'une très grande réactivité des bailleurs de fonds dans les environnements difficiles.

Substituer d'autres sources de financements internationaux à l'aide : le rôle des transferts des migrants

La crise de légitimité qu'a récemment traversé le système d'aide international a provoqué l'émergence d'une deuxième proposition : pourquoi ne pas substituer à l'aide d'autres sources de financement du développement qui seraient plus efficaces ? Parmi les sources alternatives de financement les transferts des migrants sont en ce moment sur le devant de la scène, essentiellement pour deux raisons : (1) tout d'abord, les flux de transferts ont très fortement augmenté et sont aujourd'hui deux fois plus importants que les flux d'aide ; (2) ensuite, un certain nombre d'études ont mis en évidence l'influence positive des transferts sur la réduction de la pauvreté, mais aussi plus précisément sur l'éducation et la santé.

Très peu d'études ont toutefois comparé les efficacités respectives de l'aide et des transferts. Dans une analyse récente en collaboration avec deux collègues de DIAL, nous avons justement exploré cette question, en nous concentrant sur l'impact de l'aide et des transferts sur la mortalité infantile et infanto-juvénile.

Les résultats que nous obtenons suggèrent que l'arbitrage entre aide et transferts n'est finalement pas si simple que cela. Certes, nous trouvons une influence importante des transferts des migrants sur la santé des enfants. Une augmentation des transferts de 1% impliquerait une diminution de la mortalité infanto-juvénile de près de 0.2%.

Mais si l'on tient compte du coût de la migration pour le pays d'origine, le tableau se brouille. Le coût de la migration pour les pays en développement est lié à la perte en capital humain que représente la migration, le brain-drain. De nouvelles bases de données permettent d'évaluer assez précisément le brain-drain dans le domaine de la santé, à travers des mesures de taux d'expatriation des docteurs. Or nous trouvons que le taux d'expatriation des docteurs a une influence très fortement négative sur la santé des enfants dans les pays en développement.

L'aide de son côté semble, tout comme les transferts, améliorer les niveaux de santé dans les pays du Sud. Mais l'effet de l'aide dépend du niveau de développement des pays. C'est dans les pays les plus pauvres que l'aide à la santé permet de réduire la mortalité infanto-juvénile. Dans les pays à revenu intermédiaire, cet effet n'apparaît pas ; l'aide est même potentiellement néfaste.

Le brain-drain médical diminue également l'effet de l'aide. Son impact est diminué de moitié quand le taux d'expatriation des docteurs est pris en compte dans l'analyse. Cela peut s'expliquer par le fait que nous considérons l'aide dirigée exclusivement dans le secteur de la santé. Or une partie de cette aide vise à améliorer l'éducation des professionnels de la santé, à travers des formations, des échanges universitaires etc. On peut donc penser qu'une partie de l'aide à la santé facilite l'expatriation des docteurs, expatriation qui viendrait compenser l'influence positive de l'aide.

Ces résultats suggèrent qu'une substitution de l'aide par les transferts des migrants n'est pas souhaitable, en tout cas en ce qui concerne le secteur de la santé. L'aide a une efficacité, notamment dans les pays les plus pauvres. Et la contrepartie des transferts, le brain-drain, est particulièrement coûteuse pour les pays en développement. Nos résultats suggèrent également que des mesures incitant les docteurs à rester dans leurs pays, mesures nationales ou financées par l'aide, se traduiraient par une amélioration des outcomes de santé dans les pays en développement.

En conclusion, il semble que des deux propositions qui sont avancées – aider autrement et substituer d'autres flux de financement à l'aide – la première soit la plus porteuse. Et les marges de manœuvre pour aider autrement existent. J'ai fait référence à la mise en place d'une règle crédible d'allocation d'aide ayant pour objectif de réduire la pauvreté, aux différentes attitudes des bailleurs de fonds permettant d'agir efficacement dans les Etats fragiles... Mais bien sûr, ce n'est pas une présentation exhaustive des améliorations souhaitables du système d'aide. Les bonnes pratiques des pays donateurs, en termes de liaison des flux, d'harmonisation des interventions des différents donneurs sont également essentielles. La question de la cohérence des politiques des pays du Nord prend aussi de l'importance. A cet titre, il semble que plus que la substituabilité des flux de financement, c'est une plus grande complémentarité qui devraient être recherchée.