

Mesurer l'aide publique au développement : pourquoi et comment changer ?

Matthieu Boussichas, Patrick Guillaumont

▶ **To cite this version:**

Matthieu Boussichas, Patrick Guillaumont. Mesurer l'aide publique au développement : pourquoi et comment changer ?. 2014. halshs-01109863

HAL Id: halshs-01109863
https://shs.hal.science/halshs-01109863

Submitted on 27 Jan 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

FONDATION POUR LES ÉTUDES ET RECHERCHES SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Mesurer l'aide publique au développement: pourquoi et comment changer ?

Matthieu Boussichas
Patrick Guillaumont

Matthieu Boussichas, docteur en économie, est chargé de programmes à la Ferdi depuis 2012.

Patrick Guillaumont est Président de la Ferdi et Professeur émérite à l'Université d'Auvergne.

Le concept d'aide publique au développement (APD) a 45 ans d'existence et a subi autant d'années de critiques, lesquelles ont été croissantes (voir en particulier Severino & Ray, 2011). Le débat a été publiquement ouvert par l'OCDE lors de la réunion à haut niveau du Comité d'aide au développement (CAD) en décembre 2012. Une nouvelle mesure de l'aide au développement devrait être proposée par le CAD lors d'une réunion de haut niveau en décembre 2014.

• • • / • • •

note brève
100
août 2014
policy brief

LA FERDI EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE. ELLE MET EN ŒUVRE AVEC L'IDDRI L'INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE MONDIALE (IDGM). ELLE COORDONNE LE LABEX IDGM+ QUI L'ASSOCIE AU CERDI ET À L'IDDRI. CETTE PUBLICATION A BÉNÉFICIÉ D'UNE AIDE DE L'ÉTAT FRANÇAIS GÉRÉE PAR L'ANR AU TITRE DU PROGRAMME « INVESTISSEMENTS D'AVENIR » PORTANT LA RÉFÉRENCE « ANR-10-LABX-14-01 »

···/··· Depuis son origine le concept a connu peu de changements et, malgré les critiques, a été maintenu. Il a ainsi été utilisé tant sur un plan politique, pour évaluer la part de leur revenu national que les pays développés consacrent à l'aide au développement, que sur un plan scientifique, dans les travaux de recherche économétriques sur l'efficacité de l'aide. Sans doute le large usage du concept, tout critiqué qu'il fût, en explique-t-il le maintien. En particulier l'adoption en 1970 par les Nations Unies, renouvelée en maintes occasions d'un objectif international d'APD de 0,7% du revenu national des pays développés, objectif au fondement lui-même incertain mais considéré comme intouchable, assure aujourd'hui encore la survie du concept, en même temps qu'il rend nécessaire sa réforme (voir historique dans Guillaumont, 2009). Le changer radicalement impliquerait de modifier l'objectif (ce qui ne relève pas du même cercle de décision).

La mesure officielle de l'APD fait l'objet de deux types de critiques, qui peuvent être formulées sous forme de deux questions. Les conditions financières d'un flux justifient-elles qu'il soit considéré comme de « l'aide » ? Son objet justifie-t-il qu'il soit considéré comme de l'aide au développement ? La première question est celle de savoir s'il faut et si oui comment comptabiliser à côté des dons certains prêts dits « concessionnels ». La seconde question est celle du contenu du flux hétérogène qualifié d'APD. Une troisième question, moins qu'une critique, a été récemment soulevée en liaison avec les deux autres : doit-on retenir tous les flux qui peuvent être qualifiés d'aide au développement, quel que soit le niveau de développement de leur destinataire ?

La première question est associée à une critique de la pratique actuelle selon laquelle sont additionnés les dons et les prêts dont « l'élément-don » est supérieur à 25% ; or cet élément-don, censé représenter la part de don contenue dans les prêts, est défini par rapport à un taux d'actualisation de référence égal à 10%, qui est resté inchangé depuis l'origine malgré d'amples fluctuations des taux du marché et est unique quel que soit le coût auquel les fournisseurs d'aide empruntent, ou auquel les receveurs d'aide pourraient emprunter.

La seconde question, celle du contenu, couvre autant de sujets qu'il peut y avoir d'objets différents dans ce que l'on appelle les flux destinés au développement : doivent-ils par exemple inclure les frais d'écolage, l'accueil des réfugiés, certaines dépenses administratives, qui y sont, et certaines dépenses de soutien à la sécurité, qui n'y sont pas ?

La troisième question, celle des pays éligibles à recevoir de l'APD, est celle de savoir s'il faut ne retenir comme APD que des flux à destination de ces pays. Cette question rejoint celle de l'allocation géographique des flux qualifiés d'APD : ces flux doivent-ils être réservés à une certaine catégorie de pays en développement, par exemple ceux qui ont un revenu par tête inférieur à un tel niveau ou encore les pays les moins avancés ?

A ces trois questions les réponses apportées en vue d'améliorer le concept d'aide diffèrent selon que l'on cherche à mesurer un effort des pays développés pour aider au développement des autres ou ce que ceux-ci reçoivent pour leur développement à des conditions plus favorables que celles du marché. L'effort peut lui-même être entendu de plusieurs façons. Cette divergence de perspective, évidente depuis que l'on discute du concept d'aide (voir par exemple Guillaumont, 1968) amène à conclure qu'au moins deux concepts seraient nécessaires, l'un pour mesurer des « efforts» d'origine publique, l'autre pour mesurer des « apports» de la même origine. Le traitement des flux transitant par les organismes d'aide multilatéraux, qui tout à la fois bénéficient des efforts des pays développés et fournissent à hauteur différente des apports aux pays en développement, milite en ce sens.

1. Quelle valeur donner aux prêts ? Une concessionnalité ambigüe

Cette question en recouvre deux, en partie liées. Sous quelle forme les prêts doivent-ils être valorisés à côté des dons ? Si un taux d'actualisation de référence est utilisé, quel doit en être le niveau ?

Transfert courant (cash-flow), coût budgétaire ou équivalent-don ?

Un prêt est actuellement considéré comme de l'aide (en jargon modérément élégant on dit qu'il est « dacable ») si son élément-don déterminé au moment de son octroi, c'est-à-dire lors de l'engagement est supérieur à 25%. Ce sont néanmoins les versements et non les engagements qui sont retenus dans l'appréciation des efforts d'aide comme dans celle des apports[1] : ces versements incluent les dons et les prêts dont l'élément-don est supérieur à 25%. Selon la mesure actuelle, dite « en cash-flow », l'APD est mesurée « nette », c'est-à-dire accrue des versements et diminuée des remboursements lorsqu'ils interviennent.

Deux autres solutions sont envisagées pour mesurer l'effort d'aide qui l'une et l'autre évitent de recourir à la classification des prêts en fonction du seuil arbitraire de 25% d'élément-don (voir OCDE, 2014). L'une consiste à valoriser le prêt versé seulement à hauteur de son élément-don tel que déterminé lors de l'engagement. L'autre, qui ne nécessite plus l'usage d'un taux d'actualisation de référence, consiste à comptabiliser le prêt à hauteur de son coût budgétaire. Au-delà de leurs aspects techniques, ces deux solutions, comme la pratique actuelle, traduisent des points de vue différents sur ce que l'on cherche à mesurer.

La pratique actuelle permet de mesurer le volume des flux publics nets versés aux pays à des conditions financières de faveur, donc un apport d'aide reçu par eux année après année, ce qui est important pour la conduite de leur politique. Plutôt qu'une mesure de l'effort d'aide la pratique actuelle tend à mesurer un « apport d'aide ». Mais utilisée comme mesure de l'effort, en raison du seuil arbitraire d'élément-don, elle amène les pays aidants à adapter le portefeuille de leurs interventions en fonction de ce seuil plutôt que des conditions financières les plus appropriées à chaque opération.

La solution du coût budgétaire (crédits budgétaires inscrits dans la loi de finances pour les dons et bonifications de prêts), au contraire traduit fidèlement l'effort public présent (ou ex post) des pays aidants, sans effet de seuil, ni choix d'un taux d'actualisation de référence. Les prêts ne sont comptés que pour les bonifications d'intérêt qu'ils impliquent. Celles-ci seront comptabilisées lorsqu'elles s'opèrent, c'est-à-dire lorsque les prêts sont versés (et non lors de l'engagement), à moins que le montant nécessaire aux futures bonifications ne soit versé sur un compte affecté à cette fin et aussitôt enregistré comme aide[2]. Il s'agit d'une solution simple et aisément compréhensible, donc appropriable par l'opinion publique.

L'autre solution, consistant à retenir la valeur de l'élément-don contenu dans les prêts, ce que l'on appelle leur « équivalent-don », traduit cette fois un effort public anticipé (ou ex ante) puisque le coût pour le pays prêteur ne se fera sentir que lors des déboursements du prêt. Mais elle implique naturellement de choisir un taux d'actualisation pertinent, ce qui soulève plusieurs problèmes.

Taux d'actualisation de référence. Pour qui ? Et quand ?

Le choix d'une mesure en équivalent-don, tout comme celui d'un seuil d'élément-don au vu duquel un prêt est considéré comme de l'aide, implique de recourir à un taux d'actualisation de

1. Il y a souvent un décalage entre l'année d'engagement et l'année de versement.

2. Cf. Cohen, Guillaumont-Jeanneney, & Jacquet, 2006. Pierre Jacquet (cf. communication orale et discussion sur http://davidroodman.com/blog/2014/02/06/undue-credit-are-france-germany-and-japan-subverting-the-definition-of-aid-with-pricey-loans/) souhaiterait que le coût budgétaire soit dans tous les pays comptabilisé lorsqu'un fonds national dédié à l'aide reçoit le versement budgétaire, mais la question de la mesure de l'aide peut être dissociée de celle de la gestion des fonds d'aide par chaque pays à travers un fonds dédié, lequel au demeurant a l'avantage de permettre la combinaison la meilleure des ressources d'aide en dons, bonifications, garanties, etc.).

référence. Ce taux est actuellement fixe et unique, quel que soit le prêteur et l'emprunteur. Supposons maintenu l'usage d'un tel taux. Celui-ci doit-il rester fixe ? Doit-il être uniforme ?

Bien qu'il ne l'ait pas toujours été, le taux d'actualisation (fixé depuis l'origine à 10%) est aujourd'hui surévalué au regard des conditions d'emprunt des principaux pays donneurs, ce qui gonfle artificiellement l'élément-don et l'équivalent-don, ainsi que la mesure actuelle de l'APD, et de façon variable dans le temps.

Plusieurs options sont envisageables. Si l'on veut retenir un taux fixe et uniforme, il est naturellement possible de conserver le taux actuel de 10%, ce qui est évidemment contestable, mais permet d'assurer une continuité apparente par rapport aux statistiques antérieures. Une autre solution parfois envisagée consiste à utiliser un taux de 5%, plus conforme au niveau actuel des bons du Trésor des pays de l'OCDE et cohérent avec le taux adopté par le FMI et la Banque mondiale en octobre 2013 pour évaluer la concessionnalité des prêts octroyés aux pays à faible revenu. Mais si demain les taux d'intérêt augmentent, ce taux peut se trouver à son tour inadapté et conduire à exclure tous les prêts de la mesure de l'aide. Si l'on reste sur le principe d'un taux unique, il faut alors envisager un taux variable d'année en année et déterminé en fonction des conditions moyennes du marché et de l'inflation mondiale. Si les taux sont fluctuants, il peut en résulter une certaine instabilité dans la mesure de l'aide, qui peut être atténuée par la définition du taux à partir d'une moyenne mobile pluriannuelle glissante.

Une autre option, qui a la préférence de certains experts du CAD, consiste à différencier les taux d'actualisation de référence, soit selon les prêteurs, soit selon les emprunteurs, ou, mieux encore pour certains, simultanément selon les deux…

Adopter un taux différent par pays donneur a pour logique de refléter le *coût d'opportunité* de l'argent pour le pays prêteur. Un taux d'actualisation différencié (TAD, ou DDR pour *Differentiated Discount Rate*) est déjà calculé par l'OCDE dans le cadre de l'Arrangement sur les crédits à l'exportation et sert à estimer la concessionnalité des prêts liés[3]. Appliquée à tous les prêts, cette option soulève deux problèmes. En premier lieu, plus le pays a un mauvais « rating » plus alors son aide est estimée élevée pour un prêt à conditions financières données : pour un même prêt et donc la même qualité de flux, un donneur qui a un accès facile aux marchés, fruit de sa politique économique, voit son effort de prêt comptabilisé de façon moindre qu'un donneur dont l'accès aux marchés reflète une politique économique plus laxiste ; autrement dit le pays développé laxiste reçoit une prime dans l'évaluation de son APD. En second lieu, si cette mesure peut traduire un effort, elle est sans rapport avec la valeur du flux que reçoit le pays en développement. Or la valeur d'un prêt en tant qu'aide au développement dépend avant tout de la qualité du flux qu'obtient le pays receveur. Différencier le taux d'actualisation par bailleur conduit à comptabiliser de façon différente deux prêts strictement identiques, mais octroyés par deux pays différents, alors que pour un pays receveur donné ils devraient être comptabilisés de la même façon.

A l'inverse différencier le taux par pays bénéficiaire est supposé permettre de tenir compte de l'avantage dont bénéficie chaque emprunteur au regard de ses propres conditions d'accès aux marchés. Il peut alors paraître logique de prendre en compte ces conditions pour estimer dans quelle mesure un flux public constitue une aide pour le

3. Cette différenciation, initialement conçue dans l'Arrangement de l'OCDE sur les crédits à l'exportation pour éviter une distorsion de concurrence, relève d'une logique spécifique. Les taux différenciés étant sensiblement inférieurs au taux d'actualisation de 10% utilisé pour le calcul de l'élément-don des prêts, elle a été parallèlement utilisée pour restreindre l'inclusion des prêts liés dans la mesure de l'aide. Mais le calcul de leur élément-don par rapport à des taux d'actualisation d'autant plus élevés que le pays prêteur accède au marché à un taux élevé peut paraître paradoxal : il traduit une tolérance politique à l'égard de la liaison selon la situation du prêteur, alors que ce qui importe pour la mesure de l'aide lorsqu'elle est liée est le taux de surprix qui résulte de la liaison, probablement d'autant plus élevé que le pays prêteur est dans une situation de balance des paiements difficile. Au demeurant l'aide liée est limitée aujourd'hui aux non-PMA. En bref le consensus sur l'usage d'un taux d'actualisation différencié dans le cadre de l'Arrangement sur les crédits à l'exportation ne saurait être interprété (ainsi que le fait Roodman, 2014) comme un consensus pour son adoption générale dans la mesure de l'aide.

pays. Mais du point de vue du prêteur la justification avancée est tout autre : la différenciation est censée traduire le risque de défaut de l'emprunteur (aussi, combinée à la différenciation selon le coût d'emprunt pour le pays prêteur, est-elle appelée « risk adjusted » à l'opposé de la seule différenciation selon le coût d'emprunt pour le prêteur, appelée « risk free »)[4]. De plus l'ajustement en fonction de la situation financière du pays emprunteur présente l'avantage de pouvoir s'appliquer aussi bien aux prêts ou crédits des organismes multilatéraux qu'aux bilatéraux.

En revanche cette option, si sa logique est plus défendable que la différenciation par prêteur, n'est pas sans inconvénient : en réévaluant l'aide en fonction de la difficulté d'accès du pays emprunteur aux marchés financiers, l'ajustement, s'il intervient pour mesurer l'effort, incite les prêteurs à privilégier l'octroi de prêts aux pays les plus risqués, puisqu'avec la même ressource ils peuvent comptabiliser « plus d'aide »[5]. Un autre argument est versé au débat : les pays plus risqués sont aussi des pays où le coût de préparation des projets est plus élevé et la différenciation serait un moyen de rendre neutre du point de vue des donneurs l'allocation des prêts d'aide entre pays. En fait il n'y a pas de relation évidente (pays par pays) entre le risque d'endettement du pays et le coût de préparation des projets qui y sont réalisés[6].

Si en fin de compte la différenciation par emprunteur incite à prêter plus aux pays les plus risqués, elle est parfois aussi présentée comme un avantage, car elle conduirait à aider plus les pays qui en ont le plus besoin. Mais ces pays ont besoin de plus d'aide, pas nécessairement de plus d'aide sous forme de prêts. Or l'ajustement conduit simultanément à gonfler artificiellement la part des apports d'aide consacrée à ces pays, donnant l'illusion d'une allocation en leur faveur. Enfin de façon plus générale cette option revient à traiter de façon partielle deux problèmes en même temps, celui de la mesure de l'aide et celui de la qualité de son allocation géographique, ce que l'on appelle la sélectivité. Il peut être légitime de pondérer la mesure de l'aide par sa sélectivité[7], mais les difficultés financières ne sauraient être le seul des critères de sélectivité (dont le choix est un autre problème). En bref, la mesure de l'aide devrait rester indépendante de son allocation géographique, afin que l'une et l'autre puissent faire l'objet d'une évaluation transparente.

Il faut enfin reconnaître que la mesure de l'aide fournie sous forme de prêt à partir de son équivalent-don pose en toute circonstance un problème de cohérence : l'équivalent-don est calculé sur les engagements à partir des taux d'actualisation du moment, mais il est enregistré comme aide lors des versements qui correspondent à cet engagement au cours d'une durée plus longue que celle de l'année de l'engagement, alors que les taux « différenciés » du prêteur ou de l'emprunteur évoluent et auront sans doute cessé d'être pertinents pour mesurer l'effort du moment pour les prêteurs, ou l'avantage du moment pour les emprunteurs[8]. On retrouve le même problème que celui rencontré précédemment : cherche-t-on à mesurer un flux d'aide ex ante ou ex post, ce qui vaut tant pour l'effort (intentionnel ou effectif) que pour l'apport (attendu ou effectif)? Alors que les pays du CAD, à travers l'élément-don, semblent s'intéresser plus aux intentions, les pays receveurs paraissent plus attentifs aux flux réels.

Quant à l'option consistant à combiner les deux différenciations du taux d'actualisation, selon les prêteurs et selon les emprunteurs, elle peut certes séduire par sa capacité à inclure dans

4. Et le corollaire proposé à cette solution est qu'il deviendrait alors sans objet d'ajouter à la mesure de l'aide les diminutions d'annuité de remboursement qui en cas d'annulations de dette APD pourraient ultérieurement survenir (à vrai dire les taux présents ne sont que de médiocres prédicteurs des risques à long terme de défaut de paiement).

5. Ceci même si les prêteurs se soumettent au cadre de gestion de la dette du FMI, qui au demeurant n'est ni mis en œuvre dans tous les pays emprunteurs, ni respecté par tous les prêteurs.

6. Si l'on veut tenir compte de ce coût dans le taux d'actualisation, une différenciation admissible serait en faveur d'une catégorie de pays pour lesquels les coûts de préparation des projets sont plus élevés, les PMA par exemple. Cependant, cette option présenterait l'inconvénient d'introduire un effet de seuil dans la valorisation des prêts.

7. Comme il est fait dans le Commitment to Development Index du Center for Global Development

8. La même critique s'applique certes à la mesure des versements de prêts concessionnels définis sur la base d'un taux d'actualisation fixé lors de l'engagement.

la mesure des engagements d'aide des jugements à la fois sur l'effort relatif des prêteurs et l'avantage relatif pour les emprunteurs. Mais considérée comme unique mesure des flux d'APD elle cumule les inconvénients, identifiés plus haut de chacune des deux différenciations et y ajoute un inévitable arbitraire dans le choix technique de la modalité de combinaison des deux différenciations. Finalement le fait de faire reposer la mesure des versements d'aide publique au développement sur une matrice de taux d'actualisation où à chaque couple prêteur-emprunteur correspond un taux différent (soit environ 4000 taux !) et ayant vraisemblablement cessé d'être pertinent risque de faire paraître la mesure de l'aide assez compliquée, toujours discutable et peu utilisable dans le débat politique. L'objectif de la réforme de la mesure de l'APD est, rappelons-le, d'en renforcer la crédibilité et la transparence.

Deux ou plusieurs concepts plutôt qu'un ?

En bref, il n'est guère logique d'utiliser le même concept ou indicateur pour mesurer deux objets différents, d'une part l'effort d'aide publique que les pays développés fournissent une année donnée, d'autre part l'apport d'aide publique que les pays en développement reçoivent effectivement cette même année.

La mesure la plus simple et la plus transparente de l'effort réel de l'année est sans doute le coût budgétaire des dons et des bonifications de prêts opérées cette même année. Certes on peut aussi concevoir de retenir la somme des dons et de l'équivalent-don des prêts, qui est plus une mesure de l'effort anticipé et s'applique mieux aux engagements qu'aux versements. Dans le cas d'une mesure en équivalent-don, le taux d'actualisation nécessaire à cette fin doit être révisable périodiquement en fonction des conditions d'emprunt des pays donneurs. Sa valeur doit être la même pour tous les donneurs car deux prêts identiques en qualité doivent être comptabilisés de la même façon quel que soit le prêteur. Une solution serait de fixer annuellement un taux d'actualisation correspondant aux conditions moyennes d'accès au marché pour les pays développés. Afin de prendre en compte le risque auquel font face les prêteurs dans leur aide au développement sous forme de prêt une prime de risque moyenne serait ajoutée au taux précédent.

Le taux d'actualisation, sans être différencié selon les donneurs, le serait alors seulement selon les emprunteurs. La seule différenciation concevable serait éventuellement pour les seuls pays les moins avancés (PMA), sur la base que ces pays en raison des handicaps structurels qui les caractérisent, exigent un plus fort travail dans la préparation des opérations (plutôt qu'ils impliquent un risque plus élevé)[9].

S'il s'agit de mesurer l'apport d'aide publique reçu par les pays en développement au cours d'une année donnée, concept important pour leur politique comme pour l'analyse des effets de l'aide, ce sont les flux entrés dans le pays au cours de l'année qui doivent être considérés, soit les versements publics « concessionnels » (dons et prêts concessionnels) nets des amortissements, soit l'ensemble des flux publics éligibles par leur objet et mesurés en transfert net, c'est-à-dire déduction faite à la fois des amortissements et des paiements d'intérêt. Si l'on s'attache aux seuls flux concessionnels, comme présentement, le plus clair est alors de les identifier à partir d'un taux unique et évolutif d'actualisation correspondant aux conditions moyennes d'accès au marché des pays en développement et d'un seuil qui pour la continuité resterait fixé à 25%.

Si toutefois l'on souhaitait, par esprit de compromis, avoir une seule mesure synthétique, ou encore une autre mesure de nature plus « forward looking » ou ex ante, fondée sur l'addition des dons et de l'équivalent don des prêts, il serait préférable de n'utiliser qu'un seul taux évolutif correspon-

9. Une autre solution serait de développer séparément une mesure du risque lié à chaque opération de prêts afin de distinguer chaque prêt en fonction du risque et que chaque donateur puisse communiquer sur le risque qu'il assume en faveur de l'emprunteur à la place du marché. Il pourrait s'agir de calculer un « équivalent-risque » qui rendrait compte du gain monétaire dont bénéficie l'emprunteur grâce à l'opération concessionnelle du prêteur et qui permettrait au prêteur de communiquer sur le coût qu'il assume à la place du marché et de distinguer l'effort de risque qu'il assume entre un prêt à pays sûr et un prêt à un pays risqué.

dant aux conditions moyennes d'accès au marché pour les pays en développement, plutôt qu'aux conditions d'accès pour les pays développés, de façon à inclure dans ce taux l'équivalent moyen des coûts supplémentaires des prêts à ces pays, que ce soit en raison du risque qu'ils comportent ou des coûts spécifiques de leur préparation. Si enfin, poussant l'esprit de compromis, on souhaitait différencier le taux selon les pays receveurs, il faudrait prendre garde à éviter de recourir à des catégories multiples de pays, qui créeraient autant d'effets de seuil et obscurcirait la signification de la mesure de l'aide.

Ces deux (ou trois) mesures devraient naturellement être complétées par la mesure de l'ensemble des financements publics (concessionnels ou non concessionnels) concourant au développement durable, ainsi que par celle d'une mesure des financements privés de différents types. La question devient alors celle de l'objet des flux éligibles.

2. Quel contenu donner à l'aide ? Légitimité variable de son objet

Certaines dépenses comptabilisées en APD sont régulièrement critiquées pour l'ambiguïté de leur contribution au développement tandis que d'autres dépenses importantes sont actuellement négligées. Pour chacune, deux questions se posent : faut-il les comptabiliser ? et si oui, comment ?

La réponse à chacune des deux questions dépend pour partie de si l'on cherche à mesurer l'effort ou l'apport. On ne peut donc éviter là encore de distinguer le point de vue du donneur (ce qui correspond à un « effort ») et celui du receveur (ce qui constitue un apport pour son développement). La réponse dépend aussi de la façon dont sont d'autre part comptabilisées les contributions des pays aux biens publics mondiaux (BPM). Une mesure claire de ces contributions dont l'objet parfois recoupe celui de l'APD devrait permettre une mesure plus stricte de l'aide. Cette mesure pourrait être éventuellement assortie d'un objectif, qui s'ajouterait à l'objectif d'APD et se combinerait avec lui afin de couvrir l'APD et les biens publics mondiaux.

Circonscrire les dépenses qui représentent un « effort » en faveur du développement sans nécessairement constituer un apport direct aux pays en développement

Les composantes d'APD les plus critiquées au regard de leur contribution au développement des pays sont essentiellement celles qui sont dépensées dans le pays donneur : aide aux réfugiés, frais d'écolage, frais administratifs. Si sur chacun de ces types de dépenses il y a un débat (voir notamment Roodman, 2014, et Severino & Ray, 2011), un consensus devrait pouvoir être trouvé pour une évaluation de l'effort des pays. En bref, lorsque ces dépenses ont un coût réel pour le donneur et ont pour finalité le développement, elles peuvent être intégrées dans une mesure de son effort. En revanche, si elles ne correspondent pas à un transfert vers les pays bénéficiaires, elles ne peuvent pas être considérées comme un apport. Evoquons rapidement ces diverses dépenses. On retient actuellement le coût du séjour des réfugiés pour leur première année et la coupure arbitraire à un an ne satisfait personne, de telle sorte que certains, chacun à juste titre, veulent ne rien compter (ce n'est pas de l'aide au développement), et d'autres au contraire compter tant que la personne a le statut de réfugié (c'est une contribution à la mobilité internationale). Les frais d'écolage d'étudiants venant de pays pauvres mais qui n'ont pas l'obligation de revenir dans leur pays peuvent paraître loin de l'APD, mais si l'enseignement supérieur est payant et que des bourses sont accordées à ces étudiants pour couvrir ces frais, il paraît normal de les y inclure en frais d'écolage. Pour les dépenses administratives, elles paraissent aux yeux de certains incongrues dans la mesure de l'aide, car finançant la bureaucratie des pays riches, cependant que d'autres considèrent qu'elles représentent une contribution des pays

donneurs à la qualité des opérations financées par l'aide : pourquoi alors ne pas retenir une proportion fixe de l'aide totale supposée correspondre à une contribution « normale » à la préparation des opérations ?

Traiter spécifiquement certaines dépenses essentielles pour le développement et les BPM, mais jusqu'alors négligées ou exclues de l'APD

Deux catégories de dépense actuellement négligées dans la mesure de l'aide devraient être mieux considérées au regard de leur contribution au développement : les instruments de couverture des risques et les dépenses favorables au maintien de la paix.

La couverture d'un risque par des instruments spécifiques – comme la garantie d'Etat d'un pays donneur sur un prêt privé octroyé à un pays en développement – constitue une contribution importante et innovante au développement du pays bénéficiaire. Elle implique un « effort » du donneur dans le sens où celui-ci assume un risque potentiellement coûteux. Dans une mesure de l'effort du donneur, elle pourrait être estimée à hauteur de l'évaluation monétaire des risques pris par les organismes qui se portent caution selon leur exposition et la probabilité de défaut, en bref par les provisions constituées à cet effet. La couverture des risques constitue-t-elle un apport réel aux pays ? Elle facilite l'octroi d'un prêt, elle est donc bénéfique au pays receveur. Doit-on comptabiliser toute la ressource supplémentaire ainsi obtenue ou la simple provision comme apport d'aide pour le receveur ? Ce que l'on ne comptabilise pas en « aide » doit en tout cas être comptabilisé dans une catégorie « autres apports publics ou appuyés par l'Etat en vue du développement».

Plus discutées sont les dépenses destinées au maintien de la paix. La sécurité d'un territoire est en effet de plus en plus reconnue comme une condition essentielle du développement. Quelques dépenses de ce type sont actuellement comptabilisées en APD[10]; et leur périmètre pourrait être élargi, notamment aux dépenses d'appui à la formation d'une armée de défense du territoire national. Comptabiliser les opérations mêmes de maintien de la paix en aide au développement est évidemment plus discuté, quelle que soit la justification qui pourrait être trouvée dans une acception élargie du développement. L'ampleur des montants en jeu risquerait de changer l'échelle et la nature de l'objet mesuré. Afin de ne pas dénaturer cet objet, mais de tenir compte de la contribution apportée au développement par des pays intervenant de façon non ambigüe dans le but de pacifier le territoire d'un partenaire, ce qui peut être le cas des opérations effectuées avec un mandat des Nations unies, les dépenses correspondantes, si elles ne sont pas retenues dans le concept d'aide, pourraient être comptabilisées dans un concept élargi d'effort public pour le développement et les BPM, ainsi que, du côté des pays receveurs, dans un concept élargi d'apports publics reçus pour le développement.

Au-delà de l'aide au développement, mesurer la contribution aux biens publics mondiaux

L'exemple précédent fait apparaître qu'une ligne de partage entre ce qui est et n'est pas comptabilisable en aide se situe entre les dépenses qui visent à lutter contre la pauvreté et celles qui ont pour objet les biens publics mondiaux (outre la paix et la sécurité, il s'agit notamment de la préservation de l'environnement, et de la réponse au risque de changement climatique). Etant donné la forte proximité entre ces deux types de dépenses, celles qui ont pour objet les biens publics mondiaux devraient être comptabilisées comme le sont les dépenses d'aide, selon les mêmes règles appliquées au traitement des dons et prêts, tant pour la mesure de l'effort des pays qui financent que pour celle de l'apport que les pays éventuel-

10. Aujourd'hui, sont uniquement comptabilisées en APD les dépenses de sécurité suivantes : supervision des élections ; réinsertion des soldats démobilisés ; remise en état des infrastructures de base du pays ; supervision ou recyclage des administrateurs civils et des forces de police ; réforme des systèmes de sécurité et autres activités liées à l'État de droit ; formation aux procédures douanières et de contrôle aux frontières ; conseil ou formation concernant les politiques budgétaires ou macroéconomiques de stabilisation ; rapatriement et démobilisation des factions armées et destruction de leurs armes ; déminage.

lement reçoivent : le curseur séparant APD et BPM concernerait exclusivement l'objet des dépenses. Les objectifs relatifs à l'aide et aux BPM devraient alors être définis conjointement. Le caractère incertain du partage entre APD et financement de la lutte contre le réchauffement climatique est particulièrement évident pour les crédits destinés à l'adaptation, mais il se manifeste aussi pour certains projets d'atténuation dans les pays pauvres.

3. Mesure de l'aide et objectifs d'aide

La révision du concept d'aide pose la question de son adéquation aux objectifs d'aide retenus par la communauté internationale. Cette question a elle-même plusieurs aspects.

Qui est éligible ?

Le premier aspect a trait à l'adéquation entre la nature des flux et la nature des bénéficiaires. L'évolution contrastée des pays en développement implique de s'interroger sur la liste des pays éligibles. Une modification de la liste serait cohérente, mais est politiquement difficile. Il est sans doute préférable de se focaliser sur la définition d'engagements en faveur de pays dont les besoins d'aide sont les plus grands.

0,7% pour toujours ?

L'objectif de 0,7% d'APD/RNB a souvent été critiqué pour son manque de fondement scientifique, et parfois même pour son utilité. Son ancienneté est à la fois sa force et sa faiblesse. Il pourrait être logique, voire légitime de le réviser si la mesure de l'aide est elle-même modifiée. Cependant, il existe une réelle difficulté politique à l'abandonner compte tenu du symbole fort qu'il revêt, considéré comme la marque d'un engagement général des pays développés à financer le développement.

Les objectifs complémentaires : BPM et Priorité aux PMA

Inévitablement maintenu, l'objectif du 0,7% devra être complété par d'autres objectifs dans le futur agenda du développement. L'un devra porter sur l'ensemble constitué par l'APD et le financement des biens publics mondiaux dans les pays en développement, en particulier le climat.

L'autre complément est celui qu'il convient d'apporter pour souligner la priorité à donner aux PMA dans l'allocation de l'aide. Il n'est pas sûr, pour les raisons indiquées plus haut, que la meilleure façon de marquer cette priorité soit de mesurer l'aide différemment si elle est destinée aux PMA en leur appliquant un taux d'actualisation de référence spécifique dans le calcul de l'élément-don. Compléter, comme envisagé, le présent objectif de 0,15-0,2% en faveur des PMA par un engagement d'accorder la moitié de l'APD aux PMA a une bonne valeur symbolique. Mais le symbole a une autre face, qui révèle le peu de crédit laissé aux objectifs de 0,7% et 0,15-0,2% : si l'APD totale tombe en dessous de 0,30%, respecter le principe d'une moitié pour les PMA ne permet pas d'atteindre l'objectif de 0,15% pour eux ; si l'on accepte l'objectif de 0,7% et le principe de d'une moitié au moins pour les PMA, l'objectif d'APD pour les PMA devrait passer à 0,35%... Les bailleurs internationaux devraient garantir un plancher de financements très concessionnels aux pays les plus vulnérables, au moyen d'engagements formels et crédibles. Réserver une part d'APD aux PMA ne serait une option que si les bailleurs s'engageaient sur un volume d'APD totale aux pays en développement tel que le 0,7% d'APD/RNB.

Qui décide ?

Derrière la question de l'adéquation entre la mesure de l'aide et les objectifs de l'aide apparaît un problème de gouvernance mondiale. L'objectif de 0,7%, comme celui du 0,15-0,2%, même s'il ne s'applique qu'aux seuls pays développés, a été formulé, établi, répété dans le cadre des Nations unies, à l'échelle mondiale. La mesure de l'aide est présentement discutée principalement dans le cadre du CAD de l'OCDE, club de pays riches. On n'imagine pas qu'une nouvelle mesure de l'aide puisse être adoptée à l'échelle du CAD si elle n'est pas validée dans le cadre plus large des Nations

Unies, seul à même d'apprécier la cohérence du concept avec les objectifs de la communauté internationale.

L'OCDE porte principalement son attention sur un concept d'aide permettant de mesurer pour le comparer entre ses membres l'effort d'aide qu'ils réalisent, et il est légitime à le faire. Les pays en développement et avec eux les Nations Unies sont attentifs à la mesure des apports effectifs qu'ils reçoivent, et ils sont légitimes à le faire. Etabli par la communauté internationale, l'objectif d'aide, même s'il est défini en pourcentage du revenu des pays riches, semble être un objectif d'apport aux pays pauvres, plutôt que d'effort à fournir par les pays riches. Une fois encore le besoin de disposer de deux mesures semble nécessaire.

Références

- **Cohen, D., Guillaumont-Jeanneney, S., & Jacquet, P.** (2006). « La France et l'aide publique au développement », Conseil d'analyse économique - La Documentation française.
- **Guillaumont, P.** (1968). « L'aide internationale au développement : note sur trois concepts principaux », Revue économique, pp. 974-1003.
- **Guillaumont, P.** (2009). « Faut-il abandonner l'objectif du 0,7% ? », L'ENA hors les murs - n°388, pp. 34-36.
- **OECD** (2014). « Options for modernising the ODA measure », DCD/DAC(2014)3.
- **Roodman, D.** (2014). « Strenghtening the Measuring Stick: A 14-Point Plan for Reforming the Definition of Official Development Assistance (ODA) », CGD Policy Paper 044.
- **Severino, J.-M., & Ray, O.** (2011). «La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale», Revue d'économie du développement, Vol. 25, pp. 5-44.

Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.

Contact
www.ferdi.fr
contact@ferdi.fr
+33 (0)4 73 17 75 30

policy brief
100
août 2014
note brève