

Tomasi, Serge

**Working Paper**

**Demain, l'aide...?**

FERDI Document de travail, No. P82

**Provided in Cooperation with:**

Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI),  
Clermont-Ferrand

*Suggested Citation:* Tomasi, Serge (2014) : Demain, l'aide...?, FERDI Document de travail, No. P82, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/269363>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Demain, l'aide...?\*

SERGE TOMASI

➔ SERGE TOMASI est Directeur adjoint de la Direction de la Coopération au Développement de l'OCDE depuis mars 2012. Serge Tomasi a consacré sa carrière à la coopération internationale. Il occupait précédemment les fonctions de Directeur de l'Économie globale et des Stratégies de développement au ministère français des Affaires étrangères et européennes, après avoir occupé diverses fonctions au Ministère des finances (Conseiller financier pour l'Afrique) et au Ministère des affaires étrangères (Directeur adjoint des politiques de développement, sous directeur du développement humain).

### Introduction

« L'ODA bashing » est devenue une activité en vogue. Au-delà des procès périodiques sur la faible efficacité de l'aide, voire ses effets pervers, toute une littérature s'est développée ces dernières années pour annoncer la « fin de l'aide », en prétextant parfois que son rôle dans le développement des pays pauvres tendait à devenir marginal : la globalisation de l'économie et la libre circulation des capitaux favoriseraient mécaniquement une convergence économique à l'échelle du globe, rendant désuète l'aide traditionnelle. Dans la plus pure tradition néo-classique, le libre jeu du marché et « le laisser faire » devraient favoriser la convergence des modes de production et de consommation, et ce faisant, le rattrapage du sud.

... / ...

\* Document de travail issu du "P Labs : Les pays vulnérables dans le post-2015 - Combiner universalité et différenciation" organisé par la Ferdi lors des Journées européennes du développement les 26 et 27 novembre 2013.

## Demain, l'aide ... ?

*Serge Tomasi, Directeur adjoint de la Coopération au Développement. OCDE.*

« L'ODA bashing » est devenue une activité en vogue. Au-delà des procès périodiques sur la faible efficacité de l'aide, voire ses effets pervers, toute une littérature s'est développée ces dernières années pour annoncer la « fin de l'aide », en prétextant parfois que son rôle dans le développement des pays pauvres tendait à devenir marginal : la globalisation de l'économie et la libre circulation des capitaux favoriseraient mécaniquement une convergence économique à l'échelle du globe, rendant désuète l'aide traditionnelle. Dans la plus pure tradition néo-classique, le libre jeu du marché et « le laisser faire » devraient favoriser la convergence des modes de production et de consommation, et ce faisant, le rattrapage du sud.

Il est vrai que le monde change. Des basculements de richesses du nord vers le sud-est s'opèrent à une vitesse vertigineuse ; de nouvelles puissances économiques émergent au sud, l'économie mondiale se structure autour des chaînes de valeurs mondiales avec des processus de production qui ne connaissent plus les frontières nationales ; les flux de capitaux, du nord vers le sud et sud-sud, s'intensifient. L'aide, qui représentait plus de 50 % des flux extérieurs nets de capitaux vers les Pays en développement (PED) lors de sa définition par le CAD en 1969, n'en représente plus que 25 % tout au plus aujourd'hui.

Dans ce contexte, on néglige parfois le fait que la géographie de l'aide s'est fortement modifiée depuis une cinquantaine d'années, avec une forte réduction du nombre de pays éligibles : plus de 55 pays sont sortis de la catégorie des pays en développement du Comité d'Aide au Développement (CAD) du fait de l'élévation de leur revenu par habitant. Un bon nombre sont devenus des émergents, voire des pays industrialisés ayant rejoint l'OCDE (Corée, Turquie...). Logiquement, l'aide vers ces pays s'est tarie. Ils sont parfois devenus à leur tour des pays donateurs membres du CAD. De même, plus d'une vingtaine de pays depuis le début des années quatre-vingt-dix sont passés de la catégorie des pays à faible revenu (PFR) dans la catégorie des pays à revenus intermédiaires (PRI). Là encore, les flux d'APD, notamment dans leur forme la plus concessionnelle, se sont ralentis, au profit de prêts peu ou pas concessionnels apportés par des opérateurs publics ou privés. Par ailleurs, l'émergence d'un capitalisme financier mondial, et la surliquidité de l'économie, conjuguée à la fin des contrôles de capitaux et l'amélioration sensible de la situation macro-économique des états de « l'ancien sud », ont favorisé l'accélération de la circulation des capitaux privés à la recherche de nouvelles opportunités. Nulle surprise donc à ce que la part de l'aide dans les flux extérieurs nets des pays du sud se soit effondrée.

Mais les faits sont têtus. Il n'en reste pas moins que les pays en développement n'ont pas disparu grâce à « la main invisible ». Cette catégorie, qui aujourd'hui réunit des pays très hétérogènes, du Niger à la Chine, de l'Afghanistan au Brésil, est à l'image d'un sud qui s'est fragmenté

économiquement. Il y a aujourd'hui « des sud », à la trajectoire économique très disparate. Et il reste au sein de « ces sud », un sud en retard de développement : des pays très en retard au regard du revenu par habitant moyen comme des indicateurs du développement humain, confrontés à des obstacles structurels qui brident la croissance économique, très vulnérables aux chocs exogènes. Ils sont majoritairement des PMA (pays les moins avancés), souvent des pays fragiles, et toujours des pays à faible revenus. C'est le cœur de cible traditionnel de la coopération au développement, et ceux-là restent extraordinairement dépendants de l'APD. En effet, ils s'intègrent difficilement dans les chaînes de valeurs globales et attirent peu les capitaux étrangers, sauf lorsqu'ils détiennent des ressources naturelles.

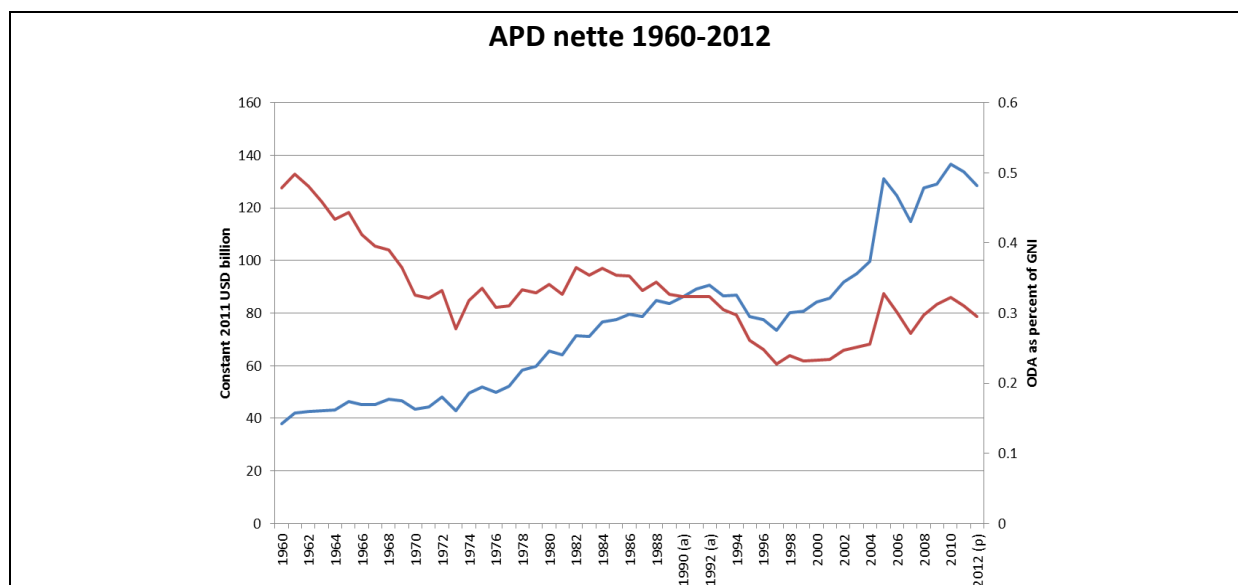
Historiquement l'Aide Publique au Développement (APD) a en effet été définie comme une aide financière des pays industrialisés pour **le développement économique et social des pays pauvres**. Réunis sur une liste établie par le CAD de l'OCDE, ces PED sont déclarés éligibles à l'APD en fonction surtout de leur revenu moyen par habitant. L'aide visait donc à aider les pays pauvres, et non les populations pauvres. Il y a trente ans, cela ne portait pas à débat car il y avait une forte corrélation entre les populations pauvres et les pays pauvres, près de 90 % de la population mondiale vivant en dessous du seuil de pauvreté absolue se situant dans les PFR. Aujourd'hui, ce n'est plus vrai, une part croissante de la population pauvre habite dans des PRI voire des pays émergents. Un autre élément récent est venu perturber le bel ordonnancement de la politique de coopération : celle-ci intègre de plus en plus les questions globales dans ses objectifs, telles que la lutte contre le changement climatique ou les maladies transmissibles. Il faut se féliciter de cette évolution puisque nous sommes tous concernés par ces « risques globaux », les pays pauvres étant souvent les plus vulnérables. Mais n'étant que rarement à l'origine de ces phénomènes, dotés souvent de population de petite taille, ces pays pourraient être les premières victimes de distorsions dans l'allocation de l'aide dues à l'intégration croissante de la lutte contre les risques globaux dans les objectifs de la coopération internationale.

Ce papier s'efforcera dans une première partie de présenter les chiffres les plus actuels de l'aide aux pays pauvres, pour démontrer qu'elle joue toujours ici un rôle majeur. Dans une seconde partie nous présenterons les risques liés à l'évolution de la géographie de la pauvreté et la prise en compte croissante des questions globales. Enfin nous proposerons dans une dernière partie des pistes de solution pour assurer une allocation efficiente et équitable de l'aide qui ne pénalise pas les pays les plus vulnérables.

## I. L'aide aux Pays les Moins Avancés :

### L'Aide mondiale en progrès sur longue période, en volume :

L'APD mondiale a connu une croissance régulière sur les cinquante dernières années en volume, passant d'un peu moins de 40 milliards de dollars en 1960 à environ 130 Milliards en 2012 après le pic de 137 Mds en 2010 (dollars 2011 constants).



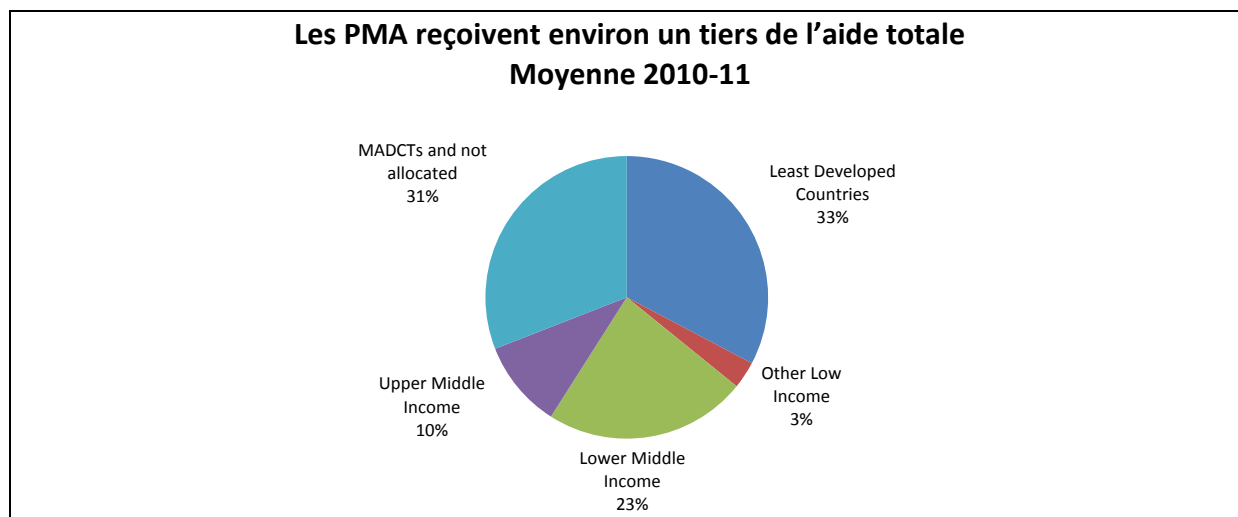
De 2000 à 2010, elle avait progressé en volume de 63 %. Cette évolution est d'autant plus intéressante qu'elle s'est faite alors même que le nombre de pays récipiendaires se rétrécissait fortement. Parallèlement, le nombre de pays donateurs a augmenté, de nombreux anciens récipiendaires de l'aide devenant des donateurs, à l'image de la Corée passée du statut de pays à faible revenu (PFR) dans les années soixante au 16ème rang des 29 donateurs du CAD en volume en 2012. Enfin le revenu mondial a fortement progressé, notamment dans les pays industrialisés, conduisant à une érosion de l'effort d'APD rapporté au PNB passé sur la même période de 0,51 % à 0,28 % en moyenne pour les membres du CAD.

### *Une aide aux PMA en forte progression sur la dernière décennie.*

En 2011, les PMA concentraient un tiers du total de l'aide, mais près de 50 % de l'aide allouée géographiquement.<sup>1</sup> Ce chiffre peut être rapporté à la part des PMA dans la population des pays en voie de développement (15 %) ou dans la population mondiale vivant sous le seuil de pauvreté

<sup>1</sup> Un tiers de l'APD mondiale ne fait pas l'objet d'une affectation géographique a priori : contributions aux fonds mondiaux, programmes régionaux et transversaux...

absolue (30 %). La répartition de l'aide entre les PFR et les PRI est de 36 % pour les premiers contre 33 % pour les seconds.



Cette aide aux PMA a fortement progressé sur la dernière décennie : alors que l'aide totale augmentait de 63 % en dollars constants entre 2000 et 2010, l'aide aux PMA a plus que doublé, passant de 22 à 46 Milliards<sup>2</sup> sur la période 2000/2011. La progression a été encore plus forte pour les PMA qui figurent sur la liste des pays fragiles (+169 %).

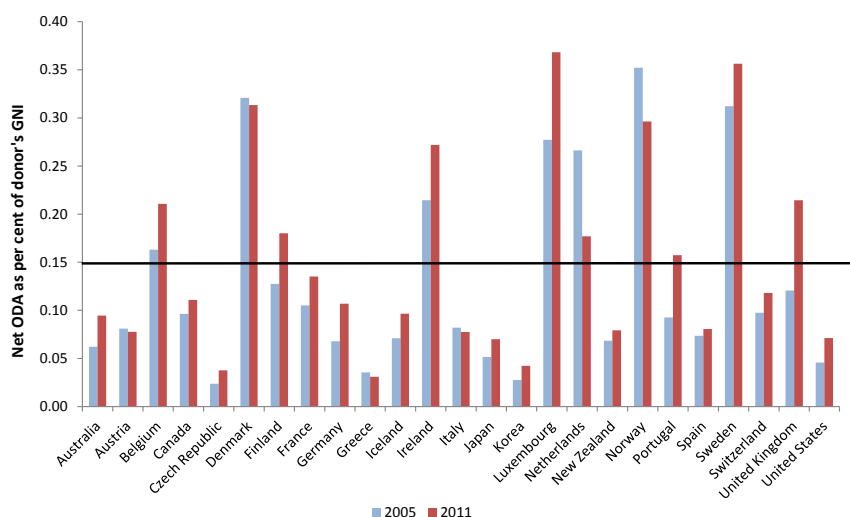
Non seulement l'APD a donc progressé sur la décennie, mais un effort de concentration a été fait sur les pays les plus vulnérables.

On assiste aussi à une progression de l'effort d'APD rapporté au RNB : la quasi-totalité des donateurs du CAD ont progressé vers l'objectif fixé par les Nations Unies d'une aide à allouée aux PMA représentant 0,15 à 0,20 % du RNB. Dix pays du CAD ont aujourd'hui atteint le niveau de 0,15 % (contre seulement 5 pour la cible globale de 0,7 %).

---

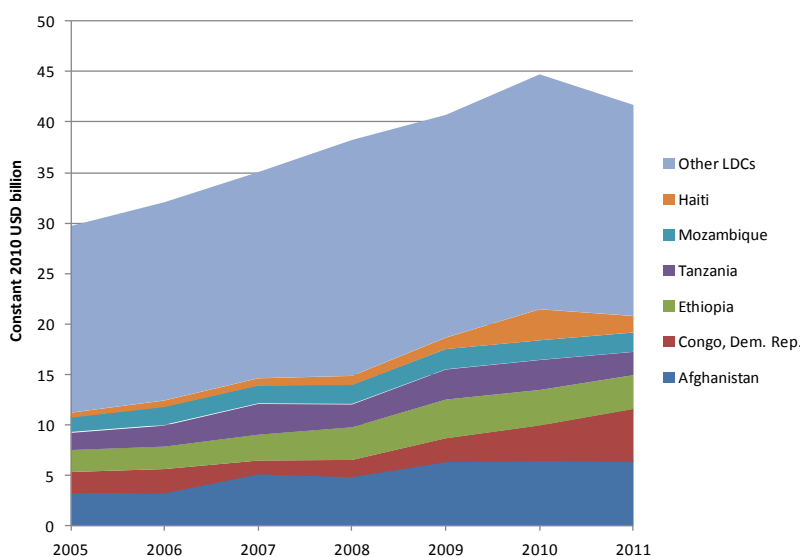
<sup>2</sup> En dollars constant 2011

### 10 pays du CAD ont atteint l'objectif de 0,15 % du PNB pour l'aide aux PMA en 2011



Mais cette aide se caractérise aussi par une forte inégalité dans son allocation : en 2011, six PMA recevaient en effet la moitié de l'APD totale allouée à la catégorie, les 42 autres PMA se partageant l'autre moitié. L'Afghanistan concentre à elle seule 15 % du total<sup>3</sup>.

### Six pays ont reçu environ la moitié de l'aide au PMA en 2011



En termes d'allocation de l'aide par habitant, on constate aussi de très fortes disparités, ces pays se caractérisant par une forte hétérogénéité en termes de taille de population. Ainsi l'APD par habitant allouée aux PMA va de 4000 USD/h au Tuvalu à 18 USD pour Madagascar, en passant par 600 USD pour les îles Salomon, 200 USD pour l'Afghanistan et 68 USD pour le Burkina-Faso.

<sup>3</sup> Ces six pays sont : Afghanistan, Haïti, Mozambique, Tanzanie, Éthiopie, RDC

La comparaison entre le Mozambique et Madagascar est saisissante : dans ces deux pays géographiquement très proches, le premier reçoit 98 USD d'APD/h, étant une cible prioritaire de 16 pays donateurs, quand le second ne reçoit que 18 USD et n'est un pays prioritaire de l'aide que pour un seul pays donateur. Cette situation pose un redoutable défi en termes d'équité de l'aide à l'échelle mondiale, certains pays recevant beaucoup plus de soutien que d'autres, sans que des critères objectifs puissent le justifier. La situation est particulièrement préoccupante pour les « orphelins de l'aide », catégorie mise en lumière par le secrétariat du CAD à l'aide d'une batterie de critères : 8 pays<sup>4</sup> apparaissaient en 2011 comme des « orphelins de l'aide », c'est-à-dire recevant un volume d'APD/h très inférieur à la moyenne de ce auquel ils pourraient prétendre au regard des différents critères d'allocation utilisés par les donateurs bi et multilatéraux : ces pays sont tous des PMA.

### **L'APD joue un rôle incontournable dans le financement du développement dans les PMA et les PRI**

Loin des discours à la mode sur le rôle croissant des autres sources de financement du développement, en particulier l'investissement privé, les chiffres dans les PMA montrent que l'APD reste le principal carburant du financement du développement.

**Dans les PMA, l'APD représente en effet encore 70 % des flux extérieurs nets et 40 % des recettes fiscales en moyenne.**

La situation est toute autre dans les PRI où l'APD ne représente en moyenne que 6 à 18 % des flux extérieurs nets et de 1 à 5 % des recettes fiscales, selon qu'il s'agisse des PRI de la tranche inférieure ou supérieure.

**Ces chiffres éclairent d'une lumière brute les différences de trajectoires économiques au sein des PED et ce que l'auteur de cette note appelle « la fragmentation des sud » : la réalité économique montre que l'aide reste un élément incontournable du financement du développement des pays pauvres, qui est bien sa vocation originelle.** Ils appellent aussi la communauté internationale à plus de discernement dans le financement du développement, par une plus grande discrimination des instruments en fonction du niveau de développement des pays. Une chute de l'APD à destination des PMA pourrait en effet avoir un impact désastreux sur la stabilité et les perspectives de développement de pays qui ont peu ou pas accès aux marchés financiers et à aux flux d'investissement directs étrangers.

## **II. Le débat universalité/vulnérabilité et les risques induits pour l'allocation de l'aide :**

Le monde change, et la coopération au développement s'adapte. C'est d'ailleurs, sur le long terme, une caractéristique majeure de la coopération au développement qui tout au long de ses cinquante années d'histoire a en permanence revisité ses concepts, son corpus théorique, ses méthodes d'intervention et ses objectifs pour s'adapter aux mutations internationales, tant dans le champ géopolitique que macro-économique.

---

<sup>4</sup> Ces pays sont : Madagascar, Malawi, Bangladesh, Gambie, Guinée, Niger, Togo, Népal.

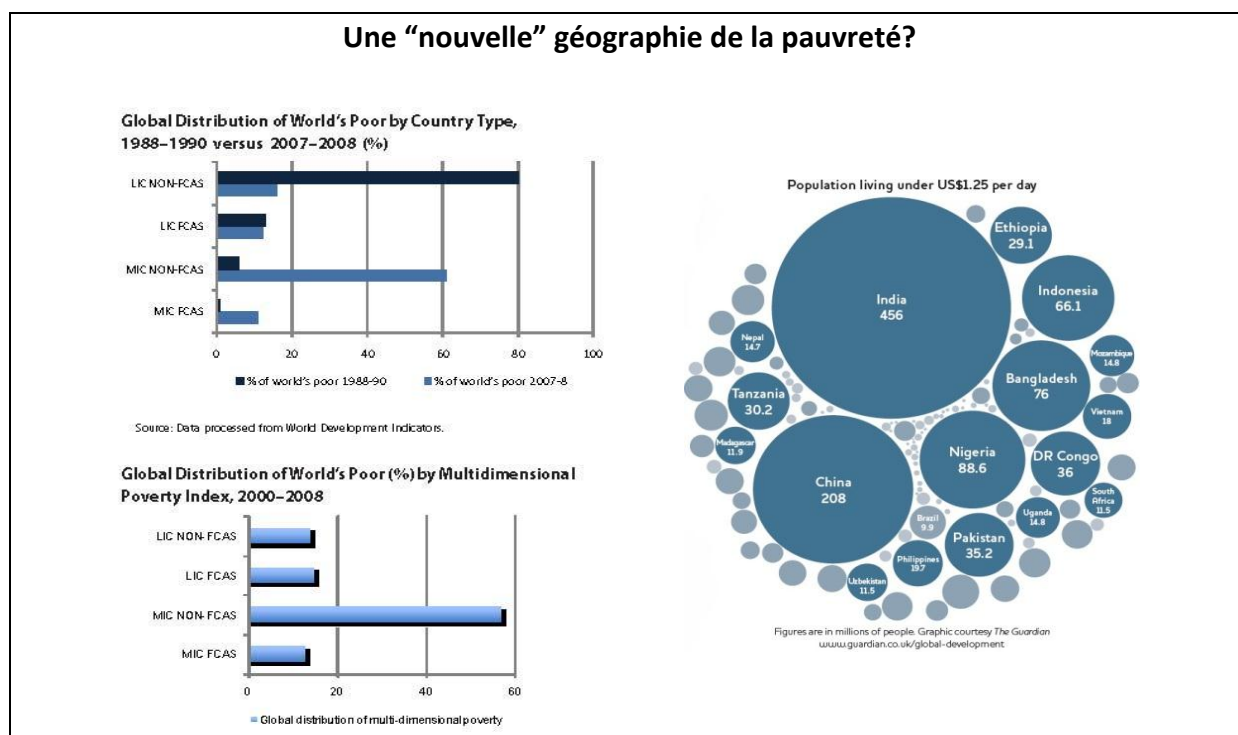


Le nouvel agenda en préparation (post 2015) sera à n'en pas douter structuré par deux éléments majeurs : (i) l'objectif d'éradication de la pauvreté absolue à l'horizon 2030 (en lieu et place de l'Objectif numéro 1 de Développement du Millénaire qui visait la réduction de moitié de la population mondiale vivant en deçà du seuil de pauvreté absolue entre 1990 et 2015) et (ii) la meilleure prise en compte des risques globaux, notamment environnementaux, dans un agenda universel. Ces évolutions sont nécessaires et légitimes. Il convient de les soutenir. Elles ne sont pas contradictoires avec l'objectif d'un soutien au développement des pays pauvres qui sont particulièrement affectés par les situations de pauvreté et les risques globaux qui pourraient à terme annihiler une grande partie des progrès réalisés en matière de développement humain.

Il convient cependant de s'interroger sur les conséquences éventuelles de ces nouvelles priorités sur l'allocation de l'aide dont on a vu ci-dessus qu'elle demeurerait un élément essentiel du financement du développement des pays les plus vulnérables.

### La nouvelle géographie de la pauvreté

Une des caractéristiques majeures de l'évolution de l'économie mondiale de ces dernières années, tout autant que la réduction drastique de la population mondiale vivant dans la pauvreté absolue, est la montée des inégalités et de la pauvreté relative dans tous les pays<sup>5</sup>, pays industrialisés et émergents compris. Chez ses derniers, « la fonction vertueuse » de la courbe de Kuznets tarde à se concrétiser quand elle semble même s'inverser chez les premiers, les inégalités se creusant de nouveau après la forte convergence des trente glorieuses. Et compte tenu des évolutions démographiques et économiques mondiales, une nouvelle géographie de la pauvreté émerge qui fait une place croissante aux pays à revenus intermédiaires et aux émergents.



<sup>5</sup> Voir le rapport OCDE « divided we stand » 2011

En effet, mesuré en nombre absolu, la pauvreté (définie en terme absolue comme le nombre de personnes vivant avec un revenu inférieur à 1,25 USD par habitant) est désormais un phénomène majoritairement situé dans les PRI, compte tenu en particulier du poids de l'Inde, la Chine, du Nigéria ou de l'Indonésie. C'est un basculement majeur par rapport à la fin des années quatre-vingt où la très forte majorité des populations confrontées à la pauvreté absolue se situait dans les Pays à faible revenus. En 2010 comme le montre ci-dessus le schéma d'Andy Sumner sur «le new bottom billion», la pauvreté absolue est un phénomène majoritairement situé dans les PRI (à plus de 60 %). L'explication tient largement à la poussée démographique et à la taille de ces pays d'une part, au passage depuis une vingtaine d'années d'un nombre important de pays de la catégorie des PFR dans la catégorie des PRI d'autre part.

En terme d'allocation de l'APD, notamment au regard de l'objectif de réduction de la pauvreté absolue, cette évolution pose un redoutable défi : faut-il en effet privilégier une allocation de l'aide en fonction du nombre de pauvres, c'est-à-dire cibler les population pauvres, ou bien au contraire en fonction de l'incidence de la pauvreté, c'est-à-dire cibler les pays pauvres<sup>6</sup>. **En effet, plus de 50 % de la population des PMA vit en deçà du seuil de pauvreté absolue, cette proportion pouvant atteindre 70 % dans certains pays.**

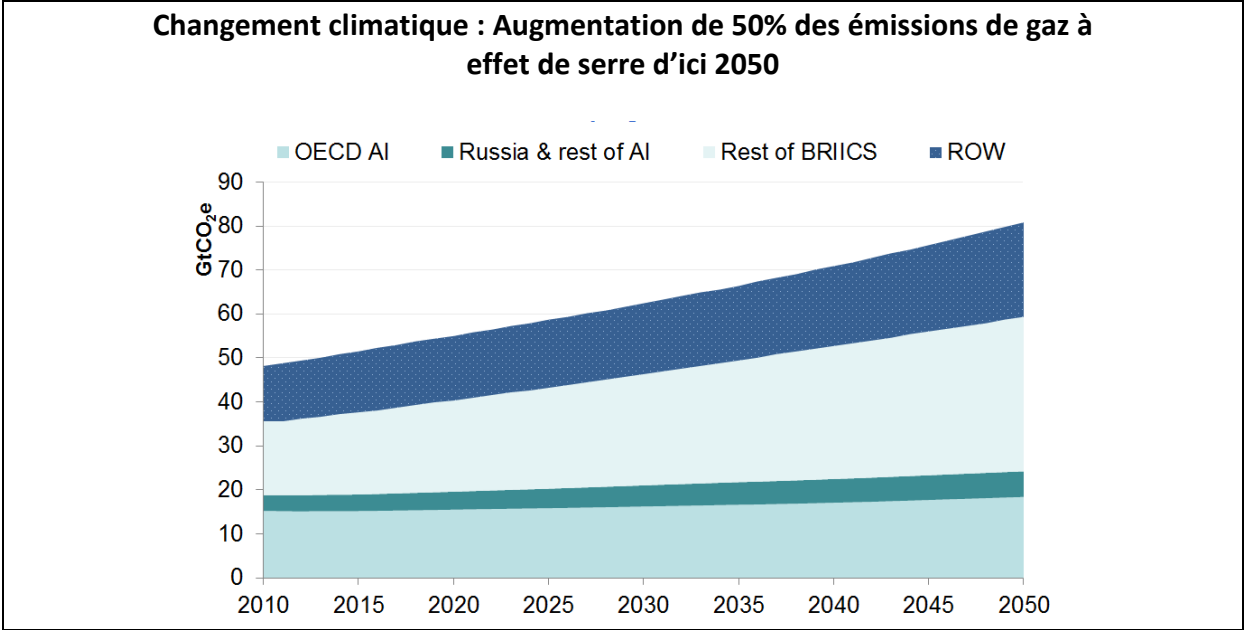
Ce débat n'est pas neutre. En effet, il masque d'abord un débat quasi philosophique sur l'aide : est-elle une action destinée à lutter contre les inégalités entre les peuples, et de ce fait à permettre d'abord aux pays les plus vulnérables à faire face à des handicaps structurels à la croissance et au développement ? Ou bien est-elle destinée à corriger les inégalités internes aux pays en développement et à promouvoir dans ces pays une croissance plus inclusive, en privilégiant les pays où vivent le plus grand nombre de pauvres ? La réponse apportée à ce débat est aussi lourde de conséquence pour la légitimité de l'aide dans les pays donateurs : en effet, au moment même où ceux-ci sont confrontés à un ralentissement durable de leur croissance, à un creusement de leur déficits et à l'augmentation de la pauvreté domestique, le ciblage de l'aide sur des pays à revenus intermédiaires à forte croissance, notamment les émergents, pourrait durablement affecter le soutien populaire aux politiques d'aide.

### L'avènement des risques globaux comme nouvelle frontière de l'aide

Une autre évolution majeure et durable de la coopération au développement est la prise en compte croissante de la lutte contre les risques globaux, ou la promotion des Biens Publics Mondiaux, dans ses objectifs. Cette évolution est durable. Elle est une conséquence directe de la mondialisation et de la prise de conscience que nous vivons désormais dans un village global, où l'évolution de nos pays est de façon croissante conditionnée par les politiques et évolutions des autres pays. Le changement climatique est le plus emblématique de ces risques globaux.

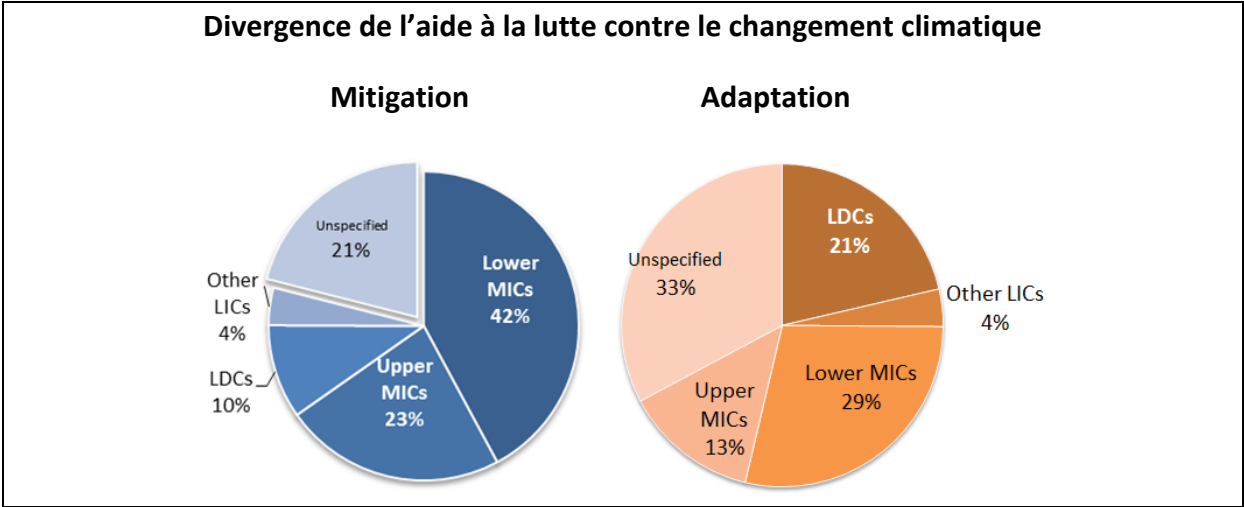
---

<sup>6</sup> L'incidence de la pauvreté est définie comme la part des pauvres dans la population d'un pays donné



Le graphique ci-dessus<sup>7</sup> montre qu'à mode de production et de consommation inchangés, les émissions de gaz à effet de serre pourraient augmenter de 50 % sur la période 2010/2050, nous conduisant sur un rythme de réchauffement de la température moyenne du globe de très au-delà de l'objectif de 2 degrés agréé à Copenhague par rapport à l'ère pré-industrielle. La part des émergents (ici les BRIICS) dans cette évolution globale devrait être très majoritaire, alors que celle des pays OCDE réduirait et celle des autres pays, y compris les PFR, augmenterait progressivement.

En toute bonne logique, il apparaît dès lors naturel que les mesures d'atténuation financées par l'aide extérieure se concentrent en priorité sur les PRI et les émergents plutôt que sur les PFR.



<sup>7</sup> OCDE 2011 : perspectives environnementales à l'horizon 2011

Les camemberts ci-dessus sont illustratifs de la divergence de l'aide à la lutte contre le changement climatique, mesurée par le CAD à l'aide des marqueurs de Rio : en effet, s'agissant des mesures d'atténuation (à gauche), elles sont très concentrées sur les PRI (à hauteur de 65%) quand les PMA, très faibles émetteurs, ne reçoivent que 10 % de cette aide. Une part conséquente de l'aide à l'atténuation du changement climatique, définie comme des programmes ciblés prioritairement sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, est ainsi dirigée sur des pays comme la Chine (premier émetteur au monde devant les USA) ou l'Indonésie (4eme émetteur). L'allocation en matière d'aide à l'adaptation (à droite), qui vise à minimiser l'impact du changement climatique sur les populations, est nettement plus équilibrée, les PMA recevant 21 % de cette aide. La part des PRI tombe à 42 % du total, mais ces pays concentrent là encore la majorité de l'aide extérieure.

### **III. Des pistes de solution pour une allocation efficace et équitable de l'aide :**

La coopération au développement est nécessaire, et appelée à croître dans l'avenir. Dans le village global, pour paraphraser André Malraux, «le 21eme siècle sera celui de la coopération ou ne sera pas ». La porosité des frontières aux flux de capitaux, de biens et de personnes, est une donnée structurelle. La montée en puissance des risques globaux est un facteur majeur d'une potentielle déstabilisation de nos modèles de développement classiques : nul ne saurait s'exonérer de ses responsabilités mondiales, fussent-elles différenciées selon les pays.

La coopération au développement doit s'adapter, à nouveau, à une nouvelle donne. Elle doit intégrer cette nouvelle géographie de la pauvreté comme les risques globaux qui menacent le développement de tous, mais particulièrement celui des pays les plus vulnérables. Il est éminemment souhaitable que l'agenda post 2015 intègre des objectifs universels, en terme tant de réduction de la pauvreté absolue que de développement durable. Pour la première fois, l'homme a la possibilité d'éradiquer la pauvreté absolue. Mais il doit aussi modifier son modèle de croissance pour ne pas compromettre définitivement le bien être des générations futures.

Cela dit, adhérer à ces objectifs ne doit pas nous empêcher de réfléchir aux risques induits par cet « universalisme » pour l'allocation de l'aide aux pays les plus vulnérables. Des solutions existent, avec deux options principales :

#### **Allouer l'aide en fonction des besoins : fournir plus à ceux qui ont le moins (a)**

La première option vise à discriminer par la population cible, en affectant prioritairement l'aide aux pays les plus pauvres.

Trois types de critères peuvent être retenus :

- Les pays pauvres : la pauvreté serait ici mesurée non pas en terme absolu (nombre de pauvres en valeur absolue) mais d'incidence (nombre de pauvres dans la population totale). Il serait sage, au vu de la recherche récente sur la pauvreté, de ne pas se tenir à la seule mesure de la pauvreté monétaire (revenu monétaire par habitant) mais d'essayer d'intégrer d'autres indicateurs (pauvreté multidimensionnelle).

- Les pays en retard au regard des objectifs universels de développement : l'aide est alors perçue comme une aide financière destinée à favoriser le rattrapage des pays en développement les plus en retard au regard d'objectifs universels.
- Les pays vulnérables ou faisant face à des obstacles structurels de développement : c'est la raison d'être de la catégorie des Pays les moins avancés qui cible des pays confrontés à des obstacles structurels de développement et/ou particulièrement vulnérables à des chocs exogènes. L'idée est donc ici d'essayer de compenser les inégalités de départ en augmentant les opportunités des pays les plus vulnérables pour leur permettre à terme de rejoindre le chemin de croissance du plus grand nombre.

Ces critères peuvent être combinés pour essayer de définir un modèle d'allocation de l'aide intégrant la pauvreté, les retards au regard des OMD et la vulnérabilité. Ils peuvent aussi dans une certaine mesure, se combiner avec une mesure des résultats ou d'impact.

Ils peuvent servir à définir des systèmes d'allocation des ressources propres aux agences de coopération. Mais ils pourraient surtout permettre d'établir une nouvelle cible pour l'APD dans les prochaines années : plutôt que de continuer à se focaliser sur une cible générale (l'objectif de 0,7 % établi à une époque où la liste et la situation macro-économique des pays donateurs et en développement étaient très différentes de ce qu'elles sont aujourd'hui), ces indicateurs pourraient servir à fixer un objectif de financement concessionnel ciblé sur les pays qui en ont le plus besoin, qu'on les appelle les pays pauvres, vulnérables ou fragiles.

### **Discriminer les instruments pour tenir compte du niveau de développement et/ou assurer la meilleure complémentarité possible des instruments de l'aide (b)**

Dans cette seconde approche, il s'agirait de cibler l'aide la plus concessionnelle, par définition une source de financement rare du développement, sur les pays les plus vulnérables et/ou les plus pauvres. Au contraire, les instruments les moins ou pas concessionnels pourraient financer l'atteinte des objectifs universels dans des pays à revenus intermédiaires et/ ou financer des secteurs pouvant être financés par des instruments de marché. L'objectif ici est de s'inscrire dans un agenda universel et d'accompagner tous les pays en développement, mais en discriminant selon les instruments utilisés pour rechercher la meilleure complémentarité possible.

Cette discrimination est déjà mise en pratique par les donateurs, de façon plus ou moins assumée, à travers par exemple de la notion de partenariats différenciés introduites par la France puis l'Union européenne pour favoriser une meilleure prise en compte des risques globaux dans les objectifs de la coopération au développement sans nuire au maintien d'une priorité aux pays pauvres pour l'approche classique de réduction de la pauvreté.

Une fois encore, la lutte contre le changement climatique est illustrative de cette stratégie. Ainsi, si les programmes d'atténuation sont largement concentrés sur les PRI, il est aussi vrai que l'aide dans ce secteur est largement financée par des prêts concessionnels (deux tiers) alors que les programmes d'adaptation, plus ciblés sur les PFR, sont majoritairement financés par des dons. Et une part grandissante des programmes d'atténuation sont financés par des instruments non concessionnels

(prêts, instruments de garanties, prise de participation) qui ne sont pas comptabilisés dans l'APD. De même, l'évolution du financement du secteur énergétique dans les PED est un bon exemple de cette discrimination par les instruments : en effet, alors qu'au début des années 2000, la majorité des financements alloués dans les PED à l'accès à l'énergie étaient ciblés sur les énergies non renouvelables à partir des sources concessionnelles (dons et prêts très concessionnels), ce type de programme est aujourd'hui très largement ciblé sur l'énergie renouvelable et financée par des ressources non concessionnelles.

Là encore, toutes les combinaisons sont possibles et on peut imaginer des mécanismes de programmation du financement du développement combinant des indicateurs de mesure des besoins (a) et une discrimination des instruments (b).

### **Conclusion**

Le monde change. Il se diversifie, au sud comme au nord. La coopération au développement doit intégrer de nouveaux objectifs dans une vision de la croissance, du développement et du bien-être toujours plus complexe. Le financement du développement doit s'intégrer dans une vision plus globale et exhaustive, où les diverses sources de financement doivent être mise en perspectives les unes au regard des autres, en recherchant autant que possible des combinaisons optimales au service d'une parfaite complémentarité et d'une meilleure efficacité d'ensemble. Certes, les instruments de marchés et l'investissement privé sont appelés à jouer un rôle croissant, notamment dans le financement de la croissance économique et les infrastructures. Il n'en reste pas moins qu'il faut se garder des confusions faciles : les flux extérieurs ne servent pas tous au financement du développement, et l'objectif premier de l'investissement privé n'est pas le développement économique et social ou l'amélioration du bien-être des populations les plus démunies, ce qui est la raison d'être de l'aide. L'investissement privé peut y participer, sous certaines conditions. Et l'aide peut jouer à n'en pas douter un effet de levier considérable, et par ailleurs augmenter son impact.

Mais soutenir une vision moderne de la coopération au développement, et une approche plus exhaustive et dynamique du financement du développement où les instruments de marché ont toute leur place, ne doit pas conduire à négliger ou minimiser le rôle de l'aide. Dans les pays les plus pauvres ou vulnérables, elle reste un élément important du financement des politiques publiques. Au moment où le sud se fragmente à travers des trajectoires économiques fortement différenciées, elle doit redéfinir ces cibles et ses priorités, revisiter ses modalités. **Mais elle reste au cœur des enjeux du développement durable et de la solidarité internationale.** /.



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](http://www.ferdi.fr)

[contact@ferdi.fr](mailto:contact@ferdi.fr)

+33 (0)4 73 17 75 30