

Deux sillons ensablés de « l'efficacité de l'aide »

Patrick GUILLAUMONT et
Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY



PATRICK GUILLAUMONT, Président de la Ferdi



Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY, Conseiller scientifique à la Ferdi

L'expression « efficacité de l'aide » est souvent source d'un malentendu, qui résulte de ce que son sens diffère fondamentalement selon l'interlocuteur. S'il s'agit d'un économiste, il a aussitôt à l'esprit les centaines d'articles écrits pour tester économétriquement l'influence exercée par les flux d'aide sur la croissance économique ou toute autre variable importante pour le développement. Ce courant de pensée très présent et animé dans la première décennie de ce siècle a eu tendance à s'effacer pendant la seconde, au profit de multiples évaluations de l'impact de projets de développement en vue de cerner les initiatives les plus efficaces en matière d'aide au développement.



•••/••• S'il s'agit d'un fonctionnaire de pays développé ou d'un agent d'une institution de financement, il pense au grand débat initié par l'OCDE avec le *Forum sur l'efficacité de l'aide*, qui portait sur les modalités de l'aide et visait le comportement des pourvoyeurs d'aide, mais aussi des receveurs, en vue de rendre celle-ci plus efficace et de promouvoir la redevabilité des partenaires. Ce forum, marqué notamment par la *Déclaration de Paris* en 2005, fut suivi par les réunions et déclarations d'Accra en 2008, de Busan en 2011, puis par d'autres réunions dont l'écho a été moindre.

Les deux façons d'aborder la question de l'efficacité de l'aide sont restées curieusement assez étrangères l'une à l'autre. Elles n'ont certes pas perdu de leur actualité. Elles reviennent de façon récurrente, dubitative souvent, et presque nostalgique : l'aide est-elle encore efficace ? à quelles conditions peut-elle l'être ? est-elle-même justifiée ? alors qu'il est question comme aujourd'hui de mobiliser plus de ressources concessionnelles pour le développement des pays pauvres et vulnérables et pour le financement des biens publics mondiaux. Comment progresser dans ces deux courants de réflexion ?

► Évaluer les évaluations scientifiques

Revenons rapidement sur l'évolution de la littérature académique consacrée à l'efficacité macro-économique de l'aide. La première décennie du siècle avait enregistré une explosion d'articles consacrés aux effets macro-économiques de l'aide sur la croissance économique et sur la réduction de la pauvreté, travaux le plus souvent d'ordre transversal, c'est-à-dire portant sur un échantillon de pays, plutôt que des travaux limités à un seul pays en séries temporelles, pour la simple raison que les délais de réaction aux versements des flux d'aide sont extrêmement variés. Au début des années 2010, il était possible de dresser un bilan de ces études transversales comme, entre autres, nous avons

pu le faire en soulignant comment elles avaient fait apparaître l'efficacité spécifique de l'aide dans les situations de vulnérabilité (Guillaumont et Wagner, 2013). Il n'empêche que la communauté scientifique n'est pas parvenue à un véritable consensus sur la contribution de l'aide à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Les méta-analyses réalisées en la matière, tout en fournissant une bonne revue de la littérature, ne sont pas vraiment adaptées à cette fin : elles rassemblent trop d'études hétérogènes par leur objet et par la qualité même de leur méthode pour faire ressortir un véritable consensus. Les études transversales de l'efficacité de l'aide, en effet, rencontrent toutes des problèmes similaires, inégalement traités, celui de l'endogénéité de l'aide dans la relation estimée, et celui de l'hétérogénéité des situations des pays de l'échantillon considéré, et plus encore d'un échantillon à l'autre.

En apportant une réponse apparemment robuste au problème de l'endogénéité de l'aide et de l'hétérogénéité des échantillons, les études microéconomiques, popularisées par les méthodes d'analyses d'impact randomisées (*randomized controlled trial* ou RCT), ont contribué au délaissement des études macro-économiques sur l'efficacité de l'aide. Mais les résultats obtenus sur un espace particulier ne sont pas nécessairement transposables et encore moins généralisables. Ceci ne veut évidemment pas dire que, dans le cadre circonscrit où ces études sont réalisées, elles n'apportent pas des enseignements utiles pour la politique. Elles renseignent sur l'efficacité de l'aide (ou d'autres financements) dans un contexte particulier, mais ne peuvent par définition renseigner sur l'efficacité des politiques macroéconomiques, tant il est difficile pour elles de définir des groupes de contrôle.

En revanche, comme cela est clairement expliqué dans le document de la Ferdi par Lisa Chauvet et Marin Ferry (2023), les études macroéconomiques ont progressé quant au traitement de l'hétérogénéité. En effet, les études macroéconomiques, en particulier celles qui portent

sur un pays, ont cherché à désagréger les observations sur le plan territorial, notamment en utilisant les données géolocalisées. Il s'agit d'une voie d'exploration prometteuse, même si tout changement social ne peut être saisi à travers les variations de la luminosité nocturne.

Ces nouvelles orientations permettront-elles de surmonter le dilemme méthodologique résultant des limites respectives des analyses macroéconomiques transversales de l'efficacité de l'aide et des analyses microéconomiques d'impact, telles que les unes et les autres avaient été si bien identifiées par Angus Deaton dès 2012 ?

► Coordonner les coordinateurs politiques

Quel organisme pour assurer la transparence d'un système éclaté de financement du développement et évaluer son efficacité ? Lors de la conférence de Busan sur l'efficacité de l'aide en 2011 apparaissait la bizarrerie que constituait l'existence de deux formes de dialogue de haut niveau dont les objectifs étaient voisins : le *Forum sur l'efficacité de l'aide* tenu à Busan qui avait été précédé des réunions et déclarations de Paris et Accra, mis en œuvre par l'OCDE, venait après le *Forum pour la coopération pour le développement* ou *Development Cooperation Forum* (DCF) mis en œuvre aux Nations unies par l'ECOSOC dont la dernière (et seconde) réunion datait de 2010. Le premier pouvait être jugé sans doute plus efficace (la *Déclaration de Paris* de 2005 sur l'efficacité de l'aide a, semble-t-il, eu quelque impact), tout en étant moins légitime que le DCF qui associe tous les pays des Nations unies (Guillaume, 2011). Ce diagnostic un peu simple doit aujourd'hui être nuancé.

Le *Forum pour la coopération pour le développement* (DCF) continue de se réunir tous les deux ans (le dernier a eu lieu en mars 2023) et n'a guère gagné en efficacité et visibilité : toujours sous l'égide de l'ECOSOC, il est complété, depuis la Conférence des Nations unies sur le financement du développement d'Addis-Abeba de 2015, par

un *Forum sur le financement du développement* (*Financing for Development Forum – FfD*). Celui-ci se tient généralement à New York en avril la semaine qui suit les *Spring Meetings* des Institutions de Bretton Woods, qui ont lieu à Washington... et sa visibilité semble augmenter au fil du temps aux dépens de celle du DCF.

Le changement le plus important est sans doute venu de l'évolution même de ce qu'était le *Forum sur l'efficacité de l'aide* de l'OCDE, qui a visé à associer l'ensemble des pays du monde, donc à être plus légitime. Ce forum, en effet, à l'occasion de la conférence de Busan, s'est transformé en un *Partenariat mondial pour une coopération du développement efficace* (*Global Partnership for Effective Development Cooperation – GPEDC*), association portée par l'OCDE auquel s'est joint le PNUD, composante onusienne censée apporter plus de légitimité, et à laquelle les pays en développement, notamment les plus importants d'entre eux, ont été invités à se joindre. Or ce qui apparaissait déjà de façon mitigée dans la déclaration de Busan, à savoir la réticence de grands pays comme la Chine et l'Inde d'adhérer à ce partenariat, s'est révélé par la suite une faiblesse persistante, malgré l'adhésion affichée aujourd'hui de plus de 90 pays. Cette faiblesse s'est révélée dès 2014 à la conférence de Mexico, la première du *Partenariat global*, bien qu'elle ait été un bel espace de discussion sur des problèmes concrets de la coopération pour le développement. Les conférences suivantes à Nairobi en 2016 et la dernière à Genève en décembre 2022 ont certes réussi à réunir de nombreuses personnalités politiques venant d'horizons variés, mais, semble-t-il, n'ont pas été fortement visibles, les échos dans la presse et l'opinion de cette réunion « de haut niveau » du GPEDC paraissant limités.

La différence entre les deux espaces de discussion et leur légitimité respective apparaît à la lecture des communiqués qui les ont clos¹. Le

1. D'une part, « Forum politique de haut niveau pour le développement durable organisé sous les auspices du Conseil économique et social, du 14 et 15 mars 2023. Compte rendu des travaux de la huitième réunion de haut niveau du Forum pour la coopération en matière de développement, Note du Secrétariat » et, d'autre

communiqué du DCF affirme nettement sa légitimité de parler au nom de tous les pays de la planète quels que soient leur niveau de développement et leur importance économique. « L'ONU est l'instance mondiale appropriée pour examiner et traiter collectivement les problèmes rencontrés en matière de coopération pour le développement et les possibilités offertes par celle-ci, tous les États Membres de l'Organisation étant réunis autour d'une même table en tant que partenaires égaux avec les parties prenantes intéressées à leurs côtés »². D'autre part, le forum onusien s'est clairement concentré sur les préoccupations du Sud en matière de développement. Les principaux messages et recommandations générales formulés par le Forum sont résumés de la manière suivantes, couvrant cinq domaines: « a) remédier à la vulnérabilité dans ses multiples dimensions en faisant en sorte que la coopération pour le développement tienne davantage compte des risques ; b) accroître la coopération pour le développement au profit de la résilience aux changements climatiques ; c) renforcer la coopération pour le développement en vue d'accroître la protection sociale à des fins de réduction des risques et des vulnérabilités ; d) développer les capacités pour surmonter la fracture numérique ; e) changer de modèle de coopération pour le développement pour répondre avec plus d'efficacité aux tendances et problèmes dans la course à la réalisation du Programme de développement durable à l'horizon 2030. »

En revanche, la déclaration du *Partenariat global* fait une large place aux préoccupations et aux valeurs du monde occidental, comme les droits

part, « Partenariat mondial, 2022 Sommet pour une coopération efficace pour le développement, Déclaration du sommet 2022 sur la Coopération Efficace au Service du Développement, version française ».

2. La déclaration poursuit : « Le Forum pour la coopération en matière de développement ayant permis aux États Membres d'approuver la mise en œuvre des mandats concernés, plusieurs participants ont exhorté non seulement à préserver son rôle mais aussi à le renforcer. Les pays développés et les pays en développement de toutes les régions ont dit apprécier le Forum, qui était un espace précieux de débat inclusif (non de négociation) et d'élaboration de normes et d'orientations propices à une coopération pour le développement de qualité et à fort impact (article 41). »

de l'homme ou les égalités de genre. À titre d'illustration, on lit dans le préambule au quatrième paragraphe : « Aucun pays n'a pleinement atteint l'égalité des genres et des niveaux significatifs d'inégalité persistent dans le monde. Les progrès en matière d'autonomisation des femmes et des filles sont une condition préalable au développement inclusif, à la gouvernance démocratique, à la justice sociale et économique et à la paix³... » ou encore au paragraphe 15 : « Nous serons guidés par l'approche fondée sur les droits de l'homme, qui exige que les principes des droits de l'homme (universalité, indivisibilité, égalité et non-discrimination, participation, responsabilité) guident la coopération au développement. »

À quelle instance alors donner le mandat de suivi et d'évaluation des politiques de coopération pour le développement et en particulier des flux financiers : au CAD réformé, au *Forum pour la coopération pour le développement* (DCF), au *Partenariat global* (GPEDC), ou à un nouvel organisme encore à créer ?

Le *Partenariat global* s'est d'ores et déjà déclaré légitime pour assurer cette fonction et prévoit de la mettre en œuvre d'ici 2026, avec un tableau de bord de tous les flux financiers. (Cf. l'Annexe 1 de la Déclaration du Sommet 2022⁴)

3. La déclaration poursuit : « Nous ne pourrions relever les multiples défis qui se croisent dans le monde et établir un contrat social significatif sans engager pleinement les femmes et les filles à tous les niveaux de la société et dans toutes les décisions. »

4. « La mise en œuvre du nouveau suivi du partenariat mondial permettra de relever les défis d'un partenariat efficace dans le paysage en évolution de la coopération au développement. Le Partenariat mondial fournira des preuves opportunes et pertinentes pour alimenter les dialogues, les politiques et les pratiques, tant au niveau mondial que national. Cela nécessite une volonté politique et des actions de la part de tous les pays et des parties prenantes du Partenariat mondial.

- Nous reprendrons l'exercice de suivi à partir de 2023 et achèverons la collecte des données d'ici 2026. Cela nous permettra également de contribuer aux rapports mondiaux du Partenariat mondial avec des données au niveau des pays et de fournir des preuves des progrès réalisés pour les prochaines réunions de haut niveau...

- Nous encouragerons la responsabilité et la transparence grâce à un tableau de bord qui sera mis à jour régulièrement (au fur et à mesure que les pays terminent les phases de suivi et fournissent des informations) afin de suivre les progrès des pays, notamment en ce qui concerne les paramètres clés et les plans d'action. Nous fournirons également des profils de résultats de suivi pour les pays partenaires et les partenaires de déve-

Certes, il bénéficie à la fois du soutien du PNUD et de l'OCDE ; celle-ci dispose de la présence en son sein de larges équipes compétentes avec sa Direction de la coopération pour le développement, qui nourrit les travaux du Comité d'aide au développement (CAD), ainsi que son Centre de développement, qui mène un programme de façon indépendante et avec le soutien de pays qui ne sont pas membres de l'OCDE, sans oublier le MOPAN (*Multilateral Organisation Performance Assessment Network*) chargé de suivre les activités des institutions multilatérales. La fragmentation interne de l'analyse des politiques de coopération au sein même de l'OCDE n'est peut-être pas de bon augure pour inviter à corriger les excès de fragmentation des politiques elles-mêmes. Sans doute manque-t-il un vrai mandat politique qui serait donné par les pays membres de l'OCDE, mais aussi par d'autres pays du Sud et du Nord qui voudraient s'y associer, pour progresser dans le suivi et l'évaluation des politiques de coopération pour le développement et en particulier des flux financiers.

Quelles seraient alors les chances d'aboutissement d'une réforme dont le mandat serait donné, soit à l'OCDE à travers le CAD élargi au *Partenariat global* (GPEDC), soit aux Nations unies à travers le *Forum pour la coopération pour le développement* (DCF) ? Chacune de ces deux instances ayant déjà son histoire, sa gouvernance, laquelle serait la plus réformable sur la base d'un consensus international ? Et une réforme les conduisant à travailler ensemble est-elle concevable ? Peut-on pousser l'OCDE à élargir encore le GPEDC en direction des Nations unies au-delà du PNUD, lequel n'a plus aujourd'hui le rôle qui lui était naguère assigné de coordonner les agences d'aide au niveau des pays, ce rôle étant maintenant dévolu au Représentant résident des Nations unies dans un pays ?

Il est aussi possible de laisser les grands Forum internationaux existants évoluer à leur rythme, formuler au besoin des recommandations po-

litiques et trouver éventuellement et progressivement des voies de convergence parcimonieuses, c'est-à-dire soucieuses de respecter le temps des responsables politiques des pays en développement.

S'il est politiquement impossible de réformer en fusionnant, le plus simple est peut-être de créer une nouvelle instance s'appuyant sur celles qui existent, avec évidemment le risque d'ajouter de la confusion à un système qui en souffre déjà. Ainsi serait donné mandat à une institution ad hoc (publique ou privée ?) de suivre de façon comparative les politiques mises en œuvre par les organismes de financement public du développement, comme par les institutions philanthropiques, sur la base de critères permettant de s'assurer de la conformité des politiques de chacun de ces organismes avec les finalités du financement et de leur cohérence globale (comme proposé dans la note de la Ferdi par J.-M. Severino et S. Guillaumont Jeanneney, « Financer des politiques globales : mais pourquoi donc ? ». Cette institution, qui devrait faire annuellement rapport, s'apparenterait au Secrétariat du CAD, mais avec une assise géographique ou géopolitique plus large, incluant au-delà des pays de l'OCDE d'autres pays (en développement à différents niveaux de revenu), comme a tenté de le faire avec un succès limité le GPEDC, et avec un objectif un peu différent et plus ciblé, celui d'assurer la transparence du système pour en accroître l'efficacité. Elle devrait naturellement travailler en coopération avec le secrétariat du CAD, mais aussi du GPEDC, du MOPAN... et bien sûr du DCF et du FfD, voire de la CNUCED, comme le mandat en serait donné à ceux-ci ! Elle pourrait aussi, dans la mesure où l'OCDE y consentirait, consister en un élargissement et approfondissement du secrétariat du CAD, ce qui signifierait une réforme profonde du CAD lui-même. Si aucun accord entre institutions publiques ne s'opère, il peut revenir à un petit groupe d'institutions privées du Nord et du Sud de proposer leurs services pour y parvenir et de recevoir éventuellement mandat à cette fin.

loppement, afin d'informer les parlements et les autres parties prenantes pour la sensibilisation et le dialogue. »

Quelle que soit la formule institutionnelle retenue, il est important que les évaluations de l'efficacité de l'aide menées du côté des institutions et des procédures rejoignent celles qui sont conduites sur un plan analytique. Le meilleur arrangement institutionnel risque à nouveau de s'ensabler s'il n'est pas irrigué par les résultats de la recherche sur l'efficacité des divers types de financement extérieur du développement et des biens publics mondiaux. Les deux sillons de l'efficacité de l'aide que nous avons distingués doivent se rejoindre pour ne plus être ensablés.

► Références

- Chauvet L., Ferry M. (2023) « L'efficacité de l'aide : quelles évolutions de la littérature depuis deux décennies ? », Ferdi, *Document de travail* P329, juin.
- Guillaumont P. (2011) « Busan, des résultats teintés d'incertitude : qui fait quoi ? », Ferdi, *Note brève* B44, décembre.
- Guillaumont P., Wagner L. (2013) « L'efficacité de l'aide pour la réduction de la pauvreté : leçons tirées des analyses transversales et influence de la vulnérabilité des pays », *Revue d'économie du développement*, vol. 21, pp. 115-164.
- Guillaumont P., Wagner L., (2014) « Aid Effectiveness for Poverty Reduction: Lessons from Cross Country Analyses, with a special focus on Vulnerable Countries », *Revue d'économie du développement*, vol. 22, pp. 217-261.
- Severino J.-M., Guillaumont Jeanneney S. (2023) « Financer des politiques mondiales : mais pourquoi donc ? », Ferdi, *Document de travail* P317, mars.



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 43 97 64 60

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

