



Commentaire du rapport La France et l'aide publique au développement

Jean-Paul Fitoussi

► **To cite this version:**

Jean-Paul Fitoussi. Commentaire du rapport La France et l'aide publique au développement. 2006.
hal-00972775

HAL Id: hal-00972775

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00972775>

Submitted on 22 May 2014

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.

Commentaire

Jean-Paul Fitoussi

Institut d'études politiques de Paris et OFCE

Le rapport qui nous est ici présenté, très bien documenté, constitue une véritable somme sur la politique française d'aide publique au développement. Ses auteurs ont su se garder à égale distance du prêt-à-penser compassionnel et du technocratisme éclairé. La partie historique et ses conclusions en termes de fondements de l'aide publique au développement est particulièrement intéressante : elle éclaire de façon pédagogique et convaincante les ambivalences irréductibles de la politique d'aide publique, et notamment l'opposition entre le paradigme du développement et le paradigme redistributif. L'aide privée au développement contient elle-même cette ambivalence, qu'il s'agisse de l'aide en termes de micro-crédits ou de l'aide suscitée par des bouleversements économiques et sociaux.

La question de l'efficacité de l'aide dépend évidemment des objectifs que l'on poursuit. Le rapport fait bien de le souligner. Si l'objectif est la croissance maximale de la région récipiendaire, c'est un certain critère d'efficacité que l'on doit utiliser, encore qu'il existe une incertitude quant à ce critère. Qu'est-ce en effet que l'efficacité ? Comme l'avait fort justement établi Amartya Sen, la stabilité du taux de croissance en des pays au système de protection sociale embryonnaire est plus importante que son niveau. Car les fluctuations économiques ont en ces pays des conséquences irréversibles sur le destin des personnes. Un autre critère possible serait fondé sur les indicateurs de développement humain tels que calculés par le PNUD. Mais quel que soit le critère d'efficacité utilisé, il aurait pour conséquence de privilégier dans le choix des pays ceux qui ont le moins besoin

d'être aidé. Car c'est en ces pays que le « taux de rendement » de l'aide est probablement le plus élevé. Le débat est donc fondamental et consiste bien en un débat sur les objectifs que l'on poursuit. Fréquemment la question de la bonne « gouvernance » des pays est mise en exergue comme condition de l'efficacité de l'aide. Mais il n'existe pas, comme le rapport le souligne de définition générale d'une bonne politique. Le débat sur le développement n'est pas tranché et les incertitudes de connaissance demeurent, ce qu'avaient très bien souligné les publications de la Banque mondiale sur le miracle asiatique. Le développement est souvent affaire d'alchimie, au sens où les différentes composantes qui en sont à la source constituent un précipité dont la formule nous échappe. La question des institutions nécessaires à une bonne gouvernance n'est ainsi pas tranchée. Même le Fonds monétaire international le reconnaît : « Nous connaissons mal les formes institutionnelles qui fonctionneront le mieux dans un contexte donné. Par exemple de hauts niveaux de revenus et de richesses ont été atteints dans les économies avancées correspondant à une diversité de structures institutionnelles – comprenant différentes approches légales et réglementaires et divers degrés d'implication de l'État dans l'économie. De même des économies en fort développement telles que celles de la Chine, du Botswana et de l'île Maurice, ont réussi à atteindre ces mêmes résultats dans le cadre d'arrangements institutionnels substantiellement différents. » (*World Economic Outlook*, avril 2003, chapitre 3). En l'état de la connaissance, force est de conclure, comme le fait le rapport que les meilleures politiques sont celles que les pays s'approprient. Mais on perçoit déjà l'ambiguïté de cette conclusion : dire qu'un pays s'approprie une politique suppose qu'il soit caractérisé par un certain degré de démocratie, autrement le concept n'a aucune signification. Mais en ce domaine, on ne peut éliminer toutes les ambiguïtés sans retomber dans le truisme précédent : ne faut-il aider que les pays qui en ont le moins besoin ? Car la démocratie est généralement en soi favorable au développement (cf. Jean-Paul Fitoussi : *La démocratie et le marché*, Grasset, 2004).

L'aide peut certes influencer les politiques, même si elles sont *a priori* mauvaises, et on peut supposer qu'elle est d'autant plus efficace que le pays en a besoin, c'est-à-dire qu'il est plus vulnérable. Un critère de bon sens est donc d'aider les pays les plus vulnérables.

Mais l'aide au développement est une *politique publique*, et en tant que telle elle doit aussi servir l'intérêt des donateurs. Il convient en la matière d'abandonner toute fausse naïveté. Il existe une série d'objectifs propres, égoïstes, que poursuit une telle politique – stratégique, économique, géopolitique, etc. – et qu'il convient d'explicitier. Si les pays masquent ou taisent ces objectifs, la plus grande opacité continuera de régner sur les politiques d'aide, au détriment à la fois des pays récipiendaires et du débat démocratique interne. Il est peu souhaitable de persévérer dans cette voie. Le rapport souligne à juste titre qu'un tel silence s'est dans le passé révélé préjudiciable à la qualité de l'aide. Dans la mondialisation actuelle, chaque pays du

Nord à une stratégie d'influence. Mieux vaut l'affirmer également pour la France que de le masquer en risquant l'accusation de n'aider que les pays corrompus. Un débat public pourrait peut-être, mieux que la conditionnalité de l'aide, aider à la réduction de la corruption puisqu'il contribuerait à l'information des populations des pays concernés. Peut-être convient-il aussi que la conditionnalité de l'aide relative à la corruption soit plus exigeante ? On perçoit ici l'une des contradictions du rapport : s'il faut aider les populations des pays dont les gouvernements sont corrompus en recherchant des méthodes qui contournent les gouvernements, comment dans le même temps plaider pour que les pays s'approprient leurs propres politiques ?

Mais le problème est d'une grande complexité et il existe de bonnes et de mauvaises critiques de la politique française d'aide publique au développement. La meilleure critique est sans doute qu'elle ne semble pas être bien définie. Les objectifs qu'elle poursuit ne sont pas lisibles et peuvent être interprétés de diverses manières. Un des points forts du rapport est de longuement discuter cette question et ainsi d'aider à la définition d'une politique française. Au commencement doit être le politique, c'est-à-dire la définition des objectifs de la politique d'aide au développement. Il convient ensuite de mettre en œuvre la politique ainsi définie. Ce qui rend illisible la politique française dans ce domaine, c'est l'absence de clarté dans les objectifs et l'absence d'indépendance de moyens des institutions en charge de l'atteinte de ces objectifs. Il faudrait, en se fondant sur les institutions existantes, construire une agence qui bénéficie d'une indépendance de moyens pour mettre en œuvre une politique définie... politiquement.

Il faudrait aussi bien sûr tenter de mesurer l'efficacité de l'aide au travers des résultats et des performances, davantage qu'au travers de conditionnalités.

Enfin, la partie du rapport portant sur le débat entre prêts et dons est convaincante. On pourrait imaginer de nombreux autres dispositifs financiers permettant d'aboutir au même résultat, mais ils n'auraient pas la clarté de celui proposé dans le rapport.