



PRÊTER, DONNER : COMMENT AIDER ?

PIERRE JACQUET *
JEAN-MICHEL SEVERINO **

Depuis les années 1980, l'aide publique au développement (APD) a été très marquée par la crise de la dette et s'est consacrée, au moins en partie, à son refinancement. Cette expérience, qui n'a pas encore trouvé son terme, a aussi contribué à changer les perspectives des bailleurs de fonds, des bénéficiaires et des observateurs de la société civile. Depuis 2000, une alliance improbable s'est même formée entre des universitaires conservateurs (comme Meltzer ou Bulow) et des organisations non gouvernementales (ONG) « altermondialistes » (Attac, Friends of the Earth, Oxfam America par exemple) pour recommander l'accroissement des dons et l'abandon des prêts concessionnels aux pays pauvres au titre de l'APD.

Ces recommandations ont reçu un certain écho politique. Le Rapport Meltzer sur les institutions financières internationales (IFIAC, 2000) remis au Congrès américain en 2000 en fait l'un de ses thèmes centraux. Le président Bush a proposé, lors du 13^{ème} renouvellement des ressources de l'Association internationale pour le développement (AID)¹, que cette dernière consacre la moitié de son activité aux dons aux pays pauvres. Il a également annoncé la mise en place d'un nouvel instrument bilatéral, le « Millenium Challenge Account », qui sera doté de 5 Md€ par an à partir de 2006 et consentira des dons aux pays en

* Chef économiste de l'Agence française de développement (AFD) et professeur à l'École nationale des ponts et chaussées.

** Directeur général de l'AFD et professeur associé au CERDI (Université d'Auvergne).

Les auteurs remercient chaleureusement Olivier Charnoz pour sa contribution à la rédaction de cet article. Ce dernier a également bénéficié des commentaires de Patrice Mollie et de nombreux collègues de l'AFD, mais il n'engage naturellement que ses auteurs.



développement qui satisfont certains critères². Plus récemment, le gouvernement britannique a proposé la mise en place d'une Initiative financière internationale (IFF), destinée à mobiliser sur les marchés, en « titrisant » en quelque sorte les promesses d'augmentation future de l'APD, d'importants volumes qui pourraient alimenter des dons aux pays pauvres, en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire³. Et les campagnes de nombreuses ONG dénoncent les prêts, coupables d'avoir plongé les pays pauvres dans la spirale d'un endettement excessif qui grève aujourd'hui leurs perspectives.

Cet article explore le débat entre prêts et dons. Il en donne, dans une première partie, une perspective historique rapide, avant de proposer une comparaison entre ces deux instruments. Enfin, il offre à partir de cette discussion des pistes de réflexion, quant à l'évolution de l'Aide publique au développement et montre que le débat pertinent n'est pas entre les prêts et les dons, mais dans une ingénierie financière qui sache mélanger les deux pour mieux répondre aux besoins des pays en développement.

LES CHOIX DE L'HISTOIRE

Cet article traite de l'aide publique au développement au sens large, c'est-à-dire des flux financiers entre pays qui comprennent un transfert net de ressources publiques à des fins de développement. Il s'agit, soit de dons, soit de prêts à conditions préférentielles (dites « concessionnelles »), soit encore d'instruments contingents du type d'une garantie. Sont *a priori* exclus de la réflexion les crédits commerciaux, l'aide alimentaire, l'assistance militaire et les flux financiers privés relevant d'activités charitables, encore que ces derniers puissent être mobilisés et employés de la même manière que des dons publics.

Pour les besoins de mesure, de normalisation et de suivi statistique, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE retient une définition précise, mais nécessairement arbitraire et restrictive de l'Aide publique au développement (APD) : un prêt est éligible à l'APD dès lors qu'il comprend un « élément-don » d'au moins 25 %, au taux d'actualisation de 10 %⁴. Cependant, le coût total d'un prêt, pour le financeur, est la somme du coût d'opportunité de la ressource (taux d'intérêt du marché), du coût de gestion de ce prêt, et de la prime de risque (qui couvre les provisions sur ce prêt). Ainsi, un prêt consenti à un pays en développement à un taux proche du taux du marché est exclu de la notion comptable d'APD, mais est pourtant en soi concessionnel : il ne couvre pas la totalité du coût de la ressource pour le donneur, qui doit utiliser ses propres ressources en complément. La définition du CAD exclut également les garanties et tout autre instrument contingent, ce qui limite la nature des instruments de l'APD au sens strict.

De tels transferts de ressources posent évidemment des questions de principe et de forme. Concernant leur principe, on peut se demander pourquoi ils existent, quel est leur rôle, et s'ils remplissent effectivement leurs fonctions. Regardant leur forme, on peut se poser des questions qui rappellent quelque peu l'approche de Modigliani-Miller concernant le financement des entreprises⁵. Dès lors que ces transferts de ressources existent, l'instrument qui les met en œuvre en modifie-t-il l'impact ? Effectuer de tels transferts par l'intermédiaire de prêts ou de dons entraîne-t-il des différences non triviales, quant à l'efficacité de l'aide ?

Ces deux questions ont reçu des réponses historiques bien avant de faire l'objet de réflexions théoriques. Si les flux financiers internationaux ont connu des jours glorieux au XIX^{ème} siècle et si la pratique de l'endettement international date déjà de plusieurs siècles, on ne pouvait alors guère parler d'aide au développement. Pendant longtemps, le financement de pays étrangers, ou d'entités de pays étrangers a conservé une origine privée, sans souci de concessionnalité. Jusque dans les années 1920, il prenait d'abord la forme d'obligations souscrites par des investisseurs individuels (investissement de portefeuille). Ces derniers comparaient le retour sur investissement offert par les pays étrangers avec celui de leur propre pays. Par conséquent, avant 1929, un gouvernement solvable pouvait emprunter sur les marchés des capitaux pour financer tout type de dépense ou projet, même à rentabilité très différée - comme l'éducation. Sa solvabilité reposait, non seulement sur les ressources générées par le projet financé, parfois à très long terme, mais également sur son assise fiscale et sa capacité à utiliser l'épargne interne pour servir sa dette.

Ce mode de financement privé est sujet à des cycles que rythment les crises récurrentes qui jalonnent l'histoire financière internationale, faite d'une succession de périodes d'enthousiasme excessif suivies de périodes de coûteuses désillusions. Les défauts de paiements ont toujours fait partie de cette histoire, comme en témoigne l'expérience du XIX^{ème} siècle. Dans les années 1820, tous les nouveaux États indépendants d'Amérique Latine - sauf un - font défaut sur leur dette extérieure (Dawson, 1990). Plusieurs États américains les suivent dans les années 1830 et 1840 : l'intensité des prêts internationaux diminue alors. Puis, le prêt à l'Amérique Latine reprend dans les années 1860 ; il s'interrompt de nouveau suite au défaut des années 1870 - qui touche également l'Égypte et plus encore l'Empire Ottoman⁶. Dix ans plus tard, l'emprunt international renaît mais est brisé au début des années 1890 par le défaut de l'Argentine et de la Grèce (Eichengreen, 1991). En 1917, suite à la révolution bolchevique, c'est au tour de la Russie de ne pas honorer sa dette⁷. La « grande ère » de l'investissement privé de

portefeuille prend temporairement fin en 1929 (Lewis, 1955). La Grande dépression et le défaut généralisé épuisent complètement ce modèle de financement. Ce n'est que dans les années 1970 que le prêt privé revit. Il change cependant de forme et reprend une pratique inventée 500 ans auparavant par les Medici : le prêt bancaire. Des banques privées s'associent et octroient des « prêts syndiqués ». Ces fonds s'orientent vers les pays en développement, suite à une conjonction de facteurs : recyclage des pétrodollars, besoin de financement des PED, hausse du cours de nombreuses matières premières, ralentissement économique des pays industrialisés. Il s'ensuit un excès d'endettement qui se résorbe avec la très coûteuse crise de la dette qui marque la fin du XX^{ème} siècle, et dont la résolution n'a pas encore abouti. La succession des crises récentes a rendu les investisseurs et les banques beaucoup plus sélectifs.

Dans cette histoire financière internationale plutôt chaotique, le transfert systématique de ressources nettes remonte à un passé récent. Il est d'abord mû par un motif autre que le développement : celui des réparations de guerre, notamment demandées à l'Allemagne après la Première guerre mondiale. Le principe et le calcul de ces réparations suscitent un important travail théorique sur le « problème des transferts », encore susceptible d'éclairer toute réflexion sur l'aide au développement⁸. La mise en place de transferts nets au titre de ce qui deviendra l'aide publique au développement date de la période de reconstruction qui a suivi la Seconde guerre mondiale avec la mise en œuvre du plan Marshall. C'est, en effet, à partir du plan Marshall que tout l'appareil institutionnel et politique de l'aide publique au développement s'est, peu à peu, mis en place (Chenery, 1987), notamment avec le rôle de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), qui deviendra en 1961 l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). L'OCDE a conservé une mission importante d'harmonisation des pratiques des donateurs d'aide et de définition de « bonnes pratiques ». De même, la Banque mondiale élargit, dès les années 1950, le champ de son activité en mettant en place des financements très concessionnels à long terme au profit des pays en développement avec la création, en 1959, de l'Association internationale pour le développement (AID). Bien que l'essor des capitaux privés, caractéristique de la mondialisation financière, ait conduit à relativiser l'importance des flux d'aide publique au développement, cette dernière demeure une source majeure de capital pour les pays pauvres et à revenus moyens inférieurs (Ratha, 2001), en particulier l'Afrique Sub-saharienne. Dans les pays à revenus moyens supérieurs (qui reçoivent l'essentiel des flux privés), l'APD joue un rôle stabilisateur, primordial lors des fréquentes périodes de rationnement



de crédit (Dasgupta & Ratha, 2000 ; Ratha, 2001). Enfin, au-delà de ses fortes variations conjoncturelles, le financement privé du développement a un avenir incertain.

À l'appui de cette inquiétude, le projet de limitation des droits des créanciers privés sur le marché de la dette souveraine. Le chef économiste du FMI, Anne Krueger (2002), a proposé la transposition partielle du chapitre 11 du droit américain des faillites bancaires - un droit favorable aux débiteurs. Shleifer (2003) soutient que si de telles dispositions étaient appliquées, le marché de la dette souveraine s'effondrerait, et, avec lui, la capacité des PED à mobiliser l'épargne privée : « les pouvoirs du créancier constituent la principale raison pour laquelle les débiteurs remboursent. (...) Sans raison de rembourser, le marché de la dette souveraine disparaît à long terme »⁹. Cette angoisse suppose, évidemment, que la seule *réputation* ne suffit pas à inciter les États à rembourser (Bulow & Rogoff, 1989) - une idée toutefois remise en cause (Cole & Kehoe, 1996).

Cet article n'a pas pour objet la raison d'être de l'APD, première question évoquée, qui a déjà fait l'objet de nombreuses études mettant en avant ses aspects politiques et économiques, aussi bien qu'humanitaires et éthiques¹⁰. Il s'intéresse plutôt à la seconde question : la forme des flux d'aide publique au développement. Cette forme a sensiblement évolué dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle. À l'issue de la Seconde guerre mondiale, le financement extérieur du développement se fait auprès de gouvernements (en particulier américain) et d'institutions multilatérales (en particulier la Banque mondiale). Dans les premières années, les prêts se concentrent dans les secteurs à rentabilité immédiate ; les autres domaines sont plutôt financés par dons (Lewis, 1955). Après des années 1950 dominées par l'aide américaine (prêts et dons à l'Europe et au Japon), les programmes bilatéraux se multiplient. Les dons s'imposent comme l'instrument privilégié de l'aide : aujourd'hui comme au début des années 1960, ils représentent près de 70 % des versements bruts en APD¹¹. Deux nuances méritent cependant d'être rapportées.

Premièrement, ces 40 dernières années, l'aide a été aussi marquée par le déploiement de grandes stratégies de prêt. Chocs pétroliers, évolution négative des termes de l'échange, projets volontaristes de développement : l'échelle des besoins des PED a enraciné une culture de crédit chez les professionnels du développement. Dans les années 1960-1980, le volume brut des prêts croît très rapidement et rattrape presque celui des dons. Il décroche cependant à partir de 1982, avec l'émergence de la crise de la dette, et a reculé depuis en tendance.

Deuxièmement, l'APD est caractérisée par une division du travail entre bailleurs bilatéraux et multilatéraux, progressivement mise en

place durant la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Le don est devenu l'instrument caractéristique de l'aide bilatérale. Depuis une trentaine d'années, la part des dons dans les versements bruts bilatéraux s'accroît régulièrement. En 2001, elle est de 79 %¹². Cette spécialisation est telle que depuis 1970, 4/5^{ème} des dons mondiaux ont constamment été gérés par les bailleurs bilatéraux. Parallèlement, les multilatéraux concentrent une part régulièrement croissante des prêts concessionnels de l'aide mondiale. Avant la création des institutions de Bretton Woods, certains prêts multilatéraux avaient été accordés (Gavin & Rodrik, 1995), mais ils n'avaient jamais été institutionnalisés - comme aujourd'hui à travers les banques régionales de développement, la Banque mondiale, l'Association internationale de développement et le Fonds monétaire international¹³. Depuis 1960, le poids de ces institutions dans les prêts concessionnels mondiaux a augmenté à chaque décennie : 9, 22, 35 et 42 %¹⁴. Il atteint 54 % en 2001¹⁵. Certes, les bilatéraux prêtent encore beaucoup ; mais ils gèrent une part décroissante des prêts. La récente crise de la dette a, *de facto*, renforcé cette division du travail. Hernandez et Katada (1996) ont montré que sur la période 1984-1993, l'annulation de dettes a réduit le rythme des prêts bilatéraux, tout en accroissant celui des multilatéraux.

Toutefois, cette répartition implicite des tâches est aujourd'hui contestée. Aux yeux de nombreux observateurs, l'endettement insoutenable des pays pauvres devrait conduire les institutions multilatérales à changer profondément de stratégie : le prêt n'étant plus un instrument adapté pour ces pays, le soutien multilatéral qui leur est apporté devrait, dorénavant, uniquement prendre la forme de dons.

Cette thèse, en rupture avec la division actuelle du travail, a notamment été mise en avant par la Commission Meltzer, dans son Rapport au Congrès américain (IFIAC, 2000) - un rapport commandé en novembre 1998 dans la perspective d'une contribution additionnelle des États-Unis au FMI. Il soutenait l'idée radicale selon laquelle la Banque mondiale et les autres banques multilatérales de développement devaient arrêter toute activité de prêt, limiter leurs opérations aux pays les plus pauvres et ne plus leur consentir que des dons. Cette proposition semble avoir profondément inspiré la politique financière internationale du président Bush, au même titre que la notion d'aide fondée sur les résultats¹⁶ et que l'objectif de développement du secteur privé. Le président américain a ainsi recommandé, en juillet 2001, que la moitié des concours à venir de la Banque mondiale et des autres banques de développement prenne la forme de dons.

C'est cette même année, à l'occasion de la 13^{ème} reconstitution des ressources de l'Association internationale de développement (AID), que se sont opposés les États donateurs dans un débat « don multilatéral



contre prêt multilatéral ». L'administration américaine a proposé avec insistance que les dons représentent la moitié des concours de l'AID. Les tractations ont été longues et difficiles : les Européens ont fortement critiqué cette perspective. Un accord a finalement été conclu au début du mois de juillet 2002 : il prévoit que l'Association pourra consacrer entre 18 et 21 % de ses ressources à des dons - contre le sida, en faveur des secteurs sociaux ou encore à des situations de sortie de conflit et de désastre naturel.

PRÊT - DON : UNE COMPARAISON PEU CONCLUANTE

Gupta *et al* (2003) rappellent que, pendant longtemps, l'utilisation de prêts concessionnels comme vecteurs de l'APD a été jugée plus efficace que celle de dons, du seul fait de la contrainte de devoir rembourser les prêts. Aujourd'hui, le débat est évidemment marqué par la crise de la dette qui, depuis les années 1980, conduit à relativiser ce jugement. L'efficacité économique des prêts consentis n'a pas été suffisante pour permettre aux pays bénéficiaires de faire face aux obligations du service de la dette. À cela s'ajoute l'aléa moral créé par les remises de dette : si les emprunteurs en déduisent que les prêts ont vocation à ne pas être remboursés, l'argument du différentiel d'efficacité tombe naturellement.

L'un des arguments les plus utilisés en faveur du don (et contre le prêt) tient, de plus, à la nécessité de sortir les pays de leur surendettement. Les partisans du recours exclusif au don font valoir - à raison - que la dynamique actuelle d'annulation des dettes n'est pas une panacée. Selon certains observateurs, parmi lesquels de nombreuses ONG, même les initiatives récentes ne résoudre pas la crise du surendettement, ou n'y parviendront qu'avec une lenteur indécente. Saisi par le Congrès sur cette question, le Bureau d'audit général des États-Unis (GAO, 2002) critique les projections de la Banque mondiale et du FMI concernant l'impact des annulations de dettes ; il dénonce, en particulier, leurs hypothèses trop optimistes de croissance des exportations des pays endettés. Le rapport entend également démontrer l'utilité d'associer dons et annulations afin de rendre l'endettement soutenable¹⁷. Suivant ces approches, ce n'est pas le moment de réendetter les pays. Hernandez et Katada (1996) soulignent, quant à eux, que les annulations ne libèrent pas nécessairement de nouvelles ressources réelles (*i.e.* susceptibles d'accroître les importations) : elles correspondent souvent à des sommes que les pays ne peuvent rembourser de toutes les façons, mais qui diminuent les autres transferts d'APD et, avec eux, le transfert net (*crowding out effect*).

L'idée selon laquelle un recours exclusif au don constituerait une

solution à l'endettement doit cependant être maniée avec précaution. Compte tenu des délais de grâce et de la nature très concessionnelle des prêts accordés aux pays pauvres, le remplacement de ces prêts par des dons n'aurait d'impact significatif sur le service de la dette de ces pays que dans 20 ou 30 ans (Sanford, 2002) - à un moment où l'on peut raisonnablement espérer que les annulations auront assaini leur situation. L'AID, première institution multilatérale concernée, considère ainsi que ses prêts concessionnels ne constituent pas une menace pour l'endettement futur des pays (AID, 2001).

Historiquement, par ailleurs, le don a déjà fait l'objet d'un large usage : il a canalisé 55 % de l'APD brute mondiale sur la période 1965-1985, sans toutefois empêcher la crise actuelle de la dette. Kapur (2002) peut donc soutenir que ce n'est pas un recours insuffisant au don qui explique la crise financière des pays pauvres, mais un ensemble de chocs : guerre froide, crises pétrolières, évolution des termes de l'échange, dégradation de la gouvernance. Une solution durable passe par une réflexion sur ces causes profondes.

Certains font valoir que le passage au don permettrait de mettre fin à l'absurdité de « la dette qui rembourse la dette ». Ceux-ci oublient toutefois que les budgets sont fongibles, et que le don peut tout autant servir une dette. L'annulation de la dette constitue sans doute une aide plus efficace et plus rapide, qu'un recours exclusif au don. Le fait que les annulations paraissent aujourd'hui insuffisantes ne permet pas de conclure qu'elles sont structurellement inappropriées.

Par ailleurs, l'objectif de l'initiative PPTE n'est pas d'exclure les pays pauvres de l'emprunt, mais de favoriser leur retour à un endettement raisonnable, au regard de leur capacité d'exportation - donc de remboursement. L'initiative serait un échec si elle ne rendait pas les pays capables, à moyen terme, d'emprunter à conditions très concessionnelles.

Par conséquent, le prêt et le don ont chacun un rôle à jouer dans la gestion du surendettement des pays, notamment pour éviter l'affaiblissement de leurs ressources extérieures pendant cette période difficile et maintenir un flux réel net en leur faveur. D'où l'importance du principe « d'additionnalité », selon lequel les annulations ne doivent pas se substituer aux autres formes de l'aide internationale.

Au-delà de l'impact du surendettement sur le débat concernant les instruments de l'aide, la conclusion un peu convenue sur les avantages du don mérite un examen plus large et plus attentif. En fait, la comparaison prêts-dons peut être engagée suivant plusieurs dimensions différentes, ayant trait à la finance, à l'économie, aux incitations, aux institutions, à la politique intérieure, du point de vue tant des donateurs que des bénéficiaires. Aucune ne permet de tirer des conclu-



sions définitives en faveur de l'emploi systématique de l'un ou de l'autre. Chacune tend plutôt à souligner l'existence, entre ces deux instruments, d'une parenté et de similitudes plus fortes qu'il n'est généralement pensé.

Utilité ou générosité ? Une fausse opposition

Le don est associé à un principe de charité, à une image de compassion, culturellement valorisé par toutes les morales laïques et religieuses - notamment le judéo-christianisme, au fondement de l'identité occidentale. Notons que cette conception fait écho aux cultures de nombreux pays bénéficiaires : l'Islam, par exemple, fait de l'aumône l'un de ses piliers.

À l'inverse, le prêt à intérêt a longtemps été stigmatisé par les religions chrétiennes, notamment durant le Moyen âge européen : « le temps n'appartient qu'à Dieu ; on ne saurait le faire payer ». On retrouve l'écho de ce débat jusqu'au XIX^{ème} siècle, comme en témoigne en France l'échange suivi de lettres entre Proudhon et Bastiat (Bastiat, 1849-1850). Quant à l'Islam, sa culture s'oppose toujours profondément au prêt à intérêt : aujourd'hui encore, l'un des fondements de la banque islamique demeure le prêt sans intérêt.

Ainsi, le don bénéficie d'un *a priori* moral positif, que l'on retrouve aujourd'hui dans le discours humaniste de nombreuses ONG. Lorsque le président américain George W. Bush suggère, en juillet 2001, que l'activité des banques de développement s'oriente davantage vers le don, il prend la peine de souligner qu'il s'agirait là d'un acte de « conservatisme compassionnel au niveau international » - un slogan politique dont la tonalité religieuse n'échappe à personne¹⁸. Certains chercheurs et économètres confirment l'impact à long terme sur les politiques d'aide des conceptions politiques et sociales des gouvernements (Noël & Thérien, 2000).

Cet *a priori* positif en faveur du don est si profondément implanté culturellement, qu'on oublie facilement qu'il n'a pas pour fondement une conception rationnelle de l'utilité du bénéficiaire : comme on le verra par la suite, nombreux sont les cas où un prêt peut aider davantage qu'un don. Pourtant, si l'on souhaite « aider », c'est bien l'utilité du bénéficiaire qu'il faut considérer - non la conformité de l'instrument à la culture du bailleur. En retour, cette utilité n'implique pas que l'instrument n'ait pas de valeur morale qui lui soit intrinsèquement associée : quand la France soutient financièrement le Maroc par un prêt relatif au renforcement des systèmes de santé publique, c'est bien au double sens de la lutte contre la pauvreté et de ses relations étroites avec ce pays qu'elle met en place un tel instrument - et il est perçu et négocié comme tel par ses bénéficiaires.

Encadré n° 1**Exemple : équivalence prêt-don**

Considérons un prêt « très concessionnel » de 1 000 unités, consenti par une agence de développement à un pays pauvre à un taux d'intérêt de 1 % sur 30 ans (sans période de grâce et avec annuités constantes). Un calcul simple montre que le service annuel de la dette du pays bénéficiaire s'élève à 38,75.

Imaginons par ailleurs un investisseur, privé ou institutionnel, jouissant d'une excellente cote de crédit (AAA) sur les marchés. Supposons qu'il peut emprunter sur les marchés à un taux d'intérêt de 4 %. Supposons également que la gestion du prêt très concessionnel (suivi, gestion, versements, recouvrement...) représente un coût équivalent à une surcharge d'intérêts de 0,5 %. Par ailleurs, il faut prendre en compte le risque. L'histoire donne quelques informations sur les probabilités de non remboursement. Elle suggère d'ajouter une prime de risque très substantielle au taux à utiliser : si on prend comme référence 15 %, l'investisseur sera, par définition, disposé à prêter au pays bénéficiaire au taux annuel de 19,5 % (15 + 0,5 + 4).

Dans ce contexte, l'investisseur sera prêt à acheter la créance initiale de 1 000 à un prix qui correspond au montant d'un prêt, consenti à 19,5 %, dont le service annuel serait de 38,75. Le montant de ce prêt est égal à la valeur actualisée d'un flux de 38,75 sur 30 ans, au taux d'actualisation 19,5 %. Le calcul conduit à une valeur actualisée (arrondie) de 198. On peut donc en conclure que le prêt très concessionnel initial comporte un élément de libéralité proche de 80 %.

Notons cependant que le calcul de l'élément-don dans les statistiques du CAD, utilisant un taux d'actualisation de 10 %, conduit à une valeur actualisée du service de la dette de 365, et à un élément-don de 63,5 %.

Cet exemple montre l'importance du taux d'actualisation, qui reflète également la préférence pour le présent. Il joue également un rôle important pour le pays bénéficiaire : souvent, les besoins de court terme auquel fait face ce dernier - ou les envies immédiates de sa classe dirigeante -, signifient un taux d'actualisation très élevé. À titre d'exemple, imaginons que ce taux soit de l'ordre de 30 % (c'est-à-dire que le pays est indifférent entre obtenir 100 aujourd'hui ou 130 dans un an). Avec un tel taux, la valeur actualisée d'un flux de 38,75 sur 30 ans est de 129. Du point de vue du pays, l'élément de libéralité ressort dès lors à plus de 85 % ! Cette préférence pour le présent, dans les pays pauvres, peut les conduire à sous-estimer le poids du service de la dette en considérant que tout prêt immédiat est un quasi-don, et à se surendetter.

Analyse financière : un continuum prêt-don ?

L'analyse financière rapproche les deux instruments du prêt et du don, plutôt qu'elle ne les sépare. Un don s'interprète en effet - à la limite - comme un prêt à horizon infini et taux d'intérêt nul. Un prêt concessionnel se conçoit, quant à lui, facilement comme la combinaison d'un prêt aux conditions du marché (incluant la prime de risque et le coût de gestion) et d'un don équivalent, en valeur actualisée, à l'économie de charges d'intérêt due à la différence entre les conditions du marché et le taux concessionnel consenti¹⁹.

L'analyse financière, sur des marchés parfaits, pourra donc retenir une certaine équivalence prêt-don : un prêt très concessionnel de 100 avec un élément de libéralité de 70, calculé en prenant correctement en compte la prime de risque et le coût de gestion, sera strictement équivalent à un don de 70²⁰, pour le donneur comme pour le bénéficiaire. Le problème, cependant, est que les pays pauvres font, en général, face à une contrainte de liquidité : ils ne sont pas susceptibles d'emprunter aux conditions du marché, même lorsque l'investissement financé par l'objet du prêt est capable de générer les ressources nécessaires au service de la dette²¹. Cette contrainte de liquidité s'est accentuée avec la crise de la dette et avec l'initiative PPTE de réduction de la dette. Les pays ou les entreprises publiques bénéficiaires de cette initiative auront du mal à retrouver des prêteurs. Pour ces pays, un prêt de 100 avec un élément de libéralité de 70 permet donc, *a priori*, de financer davantage d'investissement qu'un don de 70.

Voilà pourquoi, lors de la 13^{ème} reconstitution de l'AID, certains ont affirmé que le coût d'un passage intégral du prêt au don était faible, voire nul. Ils soulignaient, évidemment, l'équivalence en valeur actualisée, du point de vue du bailleur, entre un prêt de 100 comprenant un élément de libéralité de 70, et un don immédiat de 70. Cette perspective supprimait ou atténuait considérablement le problème du refinancement de l'AID : il s'agissait alors de transformer en don direct et immédiat, le seul élément de libéralité des prêts déjà consentis (Lerrick & Meltzer, 2002).

Responsabilisation, capacités, réputation : le débat reste ouvert

L'intuition initiale - un prêt, devant être remboursé, comporte des incitations à l'efficacité, tant pour le bénéficiaire que pour le prêteur - mérite d'être approfondie. Plusieurs arguments en relativisent la portée, alors que d'autres en confirment la pertinence.

Tout d'abord, l'expérience désastreuse des 20 dernières années montre que ces incitations, même si elles ont existé, n'ont guère eu l'effet

escompté sur la qualité des investissements financés par prêt. De fait, plusieurs formes d'aléa moral sont en jeu.

Un aléa moral concernant le débiteur, que l'on peut relier à l'observation faite ci-dessus sur les taux d'actualisation dans le pays débiteur : la durée des prêts signifie que les pouvoirs publics qui empruntent peuvent escompter un bénéfice immédiat de la disponibilité des ressources, tout en laissant à ceux qui suivront la tâche de rembourser le prêt. Les sociétés développées ont, elles-mêmes, comme on le sait, du mal à prendre en compte les arbitrages intertemporels, alors qu'elles disposent d'institutions susceptibles de faciliter cette prise en compte. Cet arbitrage est encore plus difficile dans des pays pauvres.

Un aléa moral concernant autant le débiteur que, peut-être aussi, le prêteur : si la dette finit par être réduite, le risque est reporté sur le prêteur ou les institutions qui prennent en charge la réduction. Par exemple, l'initiative PPTE peut laisser croire qu'une dette difficile à assumer sera annulée : on comprend d'autant mieux la réticence des prêteurs à continuer à prêter aux pays bénéficiaires de cette initiative ! L'engagement politique de maintenir l'effort d'APD représente également une forme d'aléa moral (qui peut toucher tant le prêt que le don), que la conditionnalité et les décisions d'allocations de l'aide vers les pays performants sont censées prendre en compte. Plus généralement, la difficulté de faire la différence entre une crise de liquidités ou une crise de solvabilité peut entraîner une sorte de fuite en avant dans l'endettement, le prêteur comme l'emprunteur résolvant le problème du service de la dette en le refinançant par un nouveau prêt. Au cours de la période 1980-1999, la demande exprimée à l'égard des prêts de la Banque mondiale s'explique en fait largement par ce type de considérations : importance du service de la dette et état des réserves de change (Ratha, 2001b). En dehors même des périodes de crise, la Banque mondiale semble bien avoir prêté pour se faire rembourser, offrant ainsi le flanc à la critique de ceux qui pensent qu'elle s'est éloignée de sa vocation d'aide au développement.

En revanche, l'aléa moral qui porte l'intuition qu'un prêt, puisqu'il doit être remboursé, est plus responsabilisant qu'un don (aussi bien pour le bailleur que pour le bénéficiaire) n'est pas aussi convaincant qu'il y paraît : le don ne doit pas s'interpréter comme un événement unique et daté. Il responsabilise les bénéficiaires, puisque ceux-ci ont le souci de continuer à recevoir des dons : leurs besoins de financement externes sont pérennes. Or, le don ne sera pas renouvelé si l'aide est systématiquement « mal utilisée », n'a pas de résultats apparents ; ou encore si le pays ne remplit pas le « contrat tacite » (diplomatique, politique, commercial, militaire...) qui peut, dans certains cas, avoir déterminé l'octroi de dons. Depuis la fin de la Guerre froide, les donateurs attendent de plus en plus



des résultats précis et visibles, dont ils sont comptables envers les pouvoirs publics et les contribuables. « Les dons ne sont pas gratuits. Ils peuvent être facilement liés à des performances et résultats mesurables ». Ainsi s'exprimait récemment le sous-secrétaire d'État américain au Trésor, John Taylor (2002). Par ailleurs, les organismes d'aide qui consentent à la fois des prêts concessionnels et des dons²² disposent d'une structure d'analyse de projets et de risques qui bénéficie aussi bien à la qualité des prêts qu'à celle des dons.

Une deuxième série d'arguments a trait à la conditionnalité. Le prêt concessionnel s'accompagne généralement de conditionnalités, notamment depuis le début des années 1980. Il libère donc des ressources, mais affecte les politiques économique et sociale des PED. De bonne foi, la direction suggérée est favorable aux pays eux-mêmes ; elle rencontre d'ailleurs l'approbation de nombreux réformateurs locaux. Cependant, ces « recommandations » sont souvent vécues comme des contraintes par les gouvernements : un changement déstabilise toujours l'économie politique en place ; par ailleurs, le retour à la solvabilité extérieure n'est pas une priorité nécessairement partagée par les gouvernements. Cette tension entre l'objectif de développement et celui de solvabilité est au cœur de la dynamique d'ajustement structurel. Elle a conduit de nombreux acteurs civils et politiques à dénoncer « l'abus de pouvoir » des institutions multilatérales. Dans une large mesure, les conditionnalités ont simplement tiré les conséquences de la situation financière des pays ; elles ont aussi été très inégalement mises en œuvre. Néanmoins, elles ont eu et auront des implications majeures sur les politiques publiques, que les pays emprunteurs prennent en compte dans leur demande de financement. Aujourd'hui, les multilatéraux ont de nouveaux principes : appropriation par les autorités nationales et la société civile de leurs politiques publiques ; prise en compte directe des préoccupations des populations fragiles à travers des mécanismes « participatifs » ; conditionnalités moins nombreuses, assouplies et en cohérence avec les orientations nationales librement choisies. Ces prescriptions inspirent deux nouveaux instruments-pivots : le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) et la Facilité de réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) qui succède au prêt d'ajustement structurel.

Cependant, la lecture détaillée de ces documents montre que les politiques retenues s'inscrivent en continuité avec les prescriptions macroéconomiques et sectorielles caractéristiques de l'ajustement structurel (Unctad, 2002). Les exemples d'hétérodoxie sont rares²³. Compte tenu des frustrations suscitées par l'ajustement structurel, il est légitime de se demander si les pays se sont exprimés avec franchise et spontanéité. À l'appui de ce doute, le fait que l'Afrique a besoin d'accéder rapidement aux ressources de la Banque mondiale, du FMI et de l'initiative PPTE

- des ressources conditionnées à la validation des DSRP par ces mêmes institutions. De plus, les nouvelles lignes de crédit du FMI s'accompagnent de conditionnalités, certes moins nombreuses, mais « jugées essentielles » par le Fonds et inspirées des DSRP. Le flottement est donc permanent entre *appropriation nationale* et *prérogative des multilatéraux*. Les implications politiques associées aux prêts multilatéraux évolueront-elles ? C'est le détail de la mise en œuvre des nouveaux instruments, non leurs principes généraux, qui le dira.

Le don s'accompagne également de conditionnalités, ou de conditions d'interventions sectorielles. La conditionnalité est d'ailleurs au cœur de la mise en place du Millenium Challenge Account aux États-Unis, mais aussi de la proposition américaine, en 2002, de recentrer l'AID sur les dons. On retrouve, dans ce débat, le problème de l'appropriation de la conditionnalité. Le Royaume Uni (*British Government*, 2002) a estimé que les exigences caractérisant les nouvelles stratégies de dons entraînent en conflit avec l'objectif d'appropriation par les pays de leurs propres stratégies de développement (*ownership*) - un principe au cœur des nouveaux Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté. Certaines ONG soulignent aussi que le recours au don par la Banque mondiale pourrait rendre celle-ci plus puissante encore vis-à-vis des pays bénéficiaires, car ceux-ci acceptent davantage de conditionnalités pour obtenir ces ressources « gratuites ». Du point de vue de leurs implications sur les politiques publiques des pays, prêts et dons diffèrent donc moins qu'on ne le croit : les bénéficiaires doivent nécessairement arbitrer entre ressources accrues et conditions accrues. Certains observateurs (Kapur, 2002) vont jusqu'à suggérer que les pays pauvres refusent le financement extérieur de leurs services sociaux (santé, éducation) pour en maîtriser les stratégies sectorielles - d'autant qu'ils requièrent peu de devises et de technologies importées ; l'aide extérieure devrait être réservée aux secteurs moins exposés socialement et politiquement.

L'un des enjeux du débat prêt-don concerne la possibilité de contourner par les dons certains gouvernements au profit d'acteurs locaux décentralisés, au nom de l'efficacité de l'aide. Cette tactique dispose d'une certaine légitimité dans des contextes de mauvaise gouvernance, où seule une action locale et décentralisée peut espérer être suivie de résultats. Le don permet alors de financer des autorités locales incapables d'emprunter, évitant ainsi l'implication des autorités centrales. Le Royaume-Uni fait cependant remarquer que cette stratégie peut réduire l'incitation des gouvernements centraux à se réformer - une analyse discutable, puisque la décentralisation de l'aide pourrait sanctionner très concrètement les mauvais gouvernements.

Cependant, on peut aussi penser que les prêts présentent un certain

nombre d'avantages, dont certains relèvent aussi de certaines formes d'aléa moral. Un premier aspect concerne la « fongibilité » de l'aide : un financement extérieur est susceptible de limiter l'effort du gouvernement bénéficiaire pour collecter les ressources et gérer son budget. Cet effet devrait être plus marqué pour un prêt que pour un don, puisque le prêt doit être remboursé. Plusieurs études ont cherché à corréliser l'effort de collecte fiscale avec les volumes d'aide reçus, sans parvenir à des conclusions précises. La plupart, cependant, ne faisaient pas la différence entre les instruments vecteurs de l'aide, alors qu'ils s'accompagnent d'incitations différentes. De récents travaux lèvent l'ambiguïté (Gupta *et al.*, 2003) : le don s'avère fongible - c'est-à-dire que le volume net de financements additionnels dans le budget de l'État bénéficiaire est inférieur au montant du don. En d'autres termes, l'effort de collecte interne de ressources diminue suite à un don, ce qui n'est pas le cas statistiquement pour un prêt. Notons à ce sujet que l'aide-projet apparaît naturellement moins « fongible » (selon cette définition) que l'aide budgétaire.

Un deuxième aspect concerne la construction de capacités. Puisqu'un don ne doit pas être remboursé, il ne génère pas d'incitations à mettre en place les capacités de gestion financière des projets ou programmes qu'il finance. Or, ces capacités constituent un soubassement essentiel de la gestion et du suivi de l'efficacité des dépenses publiques. Le fait de consentir des prêts ne suffit évidemment pas à mettre en place de telles capacités, mais il en rend l'apprentissage nécessaire et crée donc le cadre d'incitations dans lequel elles peuvent se mettre en place, pour autant que les actions nécessaires soient entreprises, y compris en mobilisant l'assistance technique des pays donateurs.

Un troisième aspect a trait à la pérennité. Tout projet, qu'il soit financé par don ou sur prêt, peut générer des charges financières récurrentes, suite à l'embauche de personnel, à la maintenance de biens d'équipement importés... La pérennité du projet financé est alors incertaine - d'autant que les donateurs sont généralement réticents à engager leurs ressources futures pour des coûts récurrents. Un prêt présente sur ce plan également des avantages en termes de structure d'incitations : le fait de devoir faire face à la charge financière du prêt prépare davantage à faire face à des charges financières récurrentes générées par la gestion ou la maintenance de l'équipement financé.

Enfin, le fait même que le prêt doive être remboursé s'accompagne d'un effet notoire d'image et de réputation. Certes, un défaut de paiement met en péril la crédibilité du pays vis-à-vis des investisseurs privés, dont les investissements directs étrangers (IDE) sont aujourd'hui cruciaux. Un arrêt du service de la dette exclut le pays du circuit

financier international, généralement pour plusieurs années : les pays peuvent subir une contraction significative de leurs ressources extérieures. Voilà pourquoi certains pays pauvres ont considéré l'initiative PPTE avec une certaine suspicion.

Cependant, un recours exclusif au don donne l'image d'un pays dépendant, qui se suffit de la charité internationale, incapable de miser sur l'avenir et de gérer ses affaires publiques. On peut donc penser que les dons publics évincent les investissements privés. Cela a été économétriquement confirmé par Hernandez et Katada (1996) sur la période 1984-1993 avec un échantillon de 32 pays pauvres africains. À l'inverse, les prêts des bailleurs multilatéraux semblent rassurer et attirer les investisseurs (Ratha, 2001) - même si certains estiment que ce point n'est pas clair (Rodrik, 1995).

Ainsi, la stratégie d'emprunt d'un pays pauvre auprès de bailleurs internationaux, et sa gestion de la dette, relèvent de ce que l'on pourrait appeler une « stratégie de réputation financière ». S'il est bien géré, le prêt favorise l'image de l'emprunteur. Un PED capable d'assumer sa dette, se construit un passé bancaire qui l'aide à intégrer les circuits privés de financement et les flux d'interdépendance de l'économie mondiale. C'est bien dans cet esprit qu'a été conçue l'AID dès l'origine, comme « aide à la transition vers le marché des capitaux ». Avec un certain succès d'ailleurs : en 40 ans, 29 pays ont quitté ses rangs éligibles (AID 2001). Alors que le recours au don classe un pays dans une catégorie caractérisée par le besoin d'une assistance pérenne, le prêt devrait devenir l'élément central d'une stratégie d'aide publique au développement qui, du fait même de son succès, aurait vocation à n'être que temporaire.

CONSÉQUENCES ET NOUVELLES FRONTIÈRES POUR L'APD

Ainsi, la comparaison du prêt et du don ne conduit pas à privilégier de façon tranchée l'un ou l'autre de ces instruments dans les flux d'aide publique au développement. Quelles conséquences peut-on en tirer pour l'aide publique au développement ?

Réformer les statistiques de l'APD ?

La définition statistique des flux d'APD n'est pas neutre. Toutes choses égales par ailleurs, les États souhaitent maximiser leur Aide publique au développement pour des raisons d'affichage politique, notamment auprès de la communauté internationale. La définition statistique de l'APD et le traitement différencié qu'elle réserve aux prêts et aux dons, a une réelle importance sur les décisions de leur emploi.

L'Aide publique au développement²⁴ est une notion statistique adoptée officiellement par l'OCDE en 1969, très critiquable et critiquée. En particulier, elle sur-représente les prêts très concessionnels, et sous-représente ceux qui le sont peu : un prêt « sort » de l'APD de façon discontinue, dès que son élément-don est inférieur à 25 % (Chang, Fernandez-Arias, Serven, 1999). De plus, le calcul de cet élément-don ne prend pas en compte le risque qu'acceptent les agences de développement lorsqu'elles prêtent aux PED au taux du marché. D'un point de vue statistique, les États sont donc peu incités à prêter aux pays capables d'emprunter aux conditions proches du marché, ou encore à débloquer les contraintes de financement des secteurs privés locaux (puisque ceux-ci pourront typiquement emprunter à taux presque commercial). Proparco, filiale du groupe Agence française de développement, soutient le secteur privé à travers le monde, sans que les indicateurs qui concentrent l'attention publique ne le reflètent. L'une des directions prometteuses de l'Aide publique en développement, à savoir l'utilisation de fonds publics pour encourager l'investissement privé, repose sur l'utilisation d'instruments, qui, comme les garanties, ne sont pas aujourd'hui comptabilisées sous forme d'APD. Il y a là un frein à la mise en place d'innovations susceptibles d'accroître l'efficacité de l'aide.

Notons également que c'est l'APD *nette* qui fait politiquement autorité : l'ONU et toutes les déclarations politiques s'y réfèrent. Cette statistique exerce un biais en faveur des dons, puisqu'à long terme, l'impact d'un prêt sur elle est nul. Un flux constant de prêts identiques très concessionnels implique un coût récurrent pour le bailleur de fonds, mais aucun flux d'APD nette (Chang, Fernandez-Arias, Serven, 1999).

En somme, la « statistique APD » encourage les États à *donner* au secteur *public* des pays *très pauvres*. Cela est certes louable, mais l'aide au développement a également d'autres responsabilités : stimulation du secteur privé, traitement de défaillances de marché, soutien économique aux pays émergents, transferts Nord-Sud, Biens publics mondiaux (Severino & Jacquet, 2002).

Aide bilatérale, aide multilatérale : des vocations complémentaires

Nous avons noté en introduction la spécialisation visible, dans les faits, entre une aide bilatérale majoritairement constituée de dons, et une aide multilatérale utilisant beaucoup plus les prêts. Cette observation est évidemment relative : elle ne doit pas occulter l'importance empirique et théorique du prêt bilatéral, qui constitue encore près de la moitié des prêts de l'APD mondiale²⁵. Mais la spécialisation ainsi notée repose sur plusieurs arguments techniques, politiques et financiers. Elle

a sans doute été renforcée par l'inertie bureaucratique des institutions d'aide : ces dernières montrent, en effet, une nette tendance à renouveler leurs programmes d'une année sur l'autre, et à les faire évoluer d'une façon incrémentale et progressive (Gulhati & Nallari, 1988). Cependant, l'identification de cette dynamique ne dispense pas d'une réflexion de fond sur les causes du phénomène.

Aucun gouvernement ne s'en cache, aucun observateur ne l'ignore : l'aide bilatérale est *pour partie* un instrument d'amitié, d'influence et de politique étrangère (Alesina & Dollar, 1998 ; Schraeder, Hook & Taylor, 1998 ; Hjertholm & White, 2000 ; Berthélemy & Tichit, 2002). Même les pays nordiques, traditionnellement cités en exemple par les chercheurs pour l'orientation « apolitique » de leur aide, n'hésitent pas à dire, à qui sait les écouter, qu'ils promeuvent leur propre influence nationale dans les pays d'intervention²⁶ comme au sein des institutions multilatérales.

L'aspect *politique* de l'aide bilatérale ne mérite pas d'être systématiquement dénigré. Au-delà d'intérêts bien compris, il exprime des amitiés et des solidarités culturelles et historiques légitimes qui méritent d'être ouvertement assumées. C'est cette dimension relationnelle de l'aide bilatérale qui peut lui faire préférer le don. Ce dernier tisse une relation unique entre communautés ; il est porteur d'une obligation sociale implicite - le contre-don - identifiée par Marcel Mauss (1925) dans le contexte de sociétés archaïques. Quitte à donner, les États ont intérêt à capter le bénéfice relationnel de cet acte particulier - non à le transférer à une institution multilatérale qui en ferait une gratification anonyme et gaspillerait sa vertu sociale. On pourrait opposer à cette analyse que les États n'ont pas de sentiments ; reste que les peuples en ont. Enfin, l'aide bilatérale repose directement sur un corps politique qui préfère probablement entendre, pour des raisons culturelles déjà mentionnées, que leur gouvernement *donne* aux pays pauvres plutôt que *prête*.

Ces éléments éclairent le biais de l'aide bilatérale en faveur du don. Certes, ce dernier n'est pas l'apanage des bailleurs bilatéraux : l'aide multilatérale l'a constamment utilisé ces 40 dernières années, à hauteur de 50 % environ²⁷. Toutefois, l'essentiel des dons multilatéraux provient de deux systèmes bureaucratiques - Nations unies et Union européenne, qui comme les bilatéraux, ont un horizon politique. L'Union constitue une innovation institutionnelle sans précédent dans l'histoire : une fusion pacifique de souverainetés nationales. Dans la construction de son identité, à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières, le don est un passage obligé : l'Union donne à ses régions les plus faibles²⁸, comme à ses amis proches et lointains²⁹. À l'image des bailleurs bilatéraux, son action intègre un ensemble de considérations de politique extérieure



(AID 2002). Le système des Nations unies, quant à lui, est l'un des seuls lieux d'expression d'une communauté politique mondiale : les dons qu'il gère favorisent, entre autres choses, l'attachement des peuples au bien commun que constitue cet espace politique. Dans certains pays isolés et dictatoriaux, cette dimension du don n'est pas négligeable. Un exemple ? L'action du PNUD en Birmanie³⁰ auprès des communautés rurales rappelle à celles-ci que le monde ne les oublie pas et crée manifestement une forme nouvelle de lien social. C'est ce même attachement que l'on retrouve, plus intense, dans certaines régions européennes à l'égard de Bruxelles ; un attachement qui rend possible l'essor simultané et paradoxal du régionalisme et de l'esprit fédéral.

Ainsi, le don est fondamentalement un instrument *politique*, en ce sens noble et positif qu'il crée du lien social. Il est naturellement privilégié par des entités *politiques*, qui renforcent leurs communautés *politiques*. Certes, le prêt est également porteur d'une influence, mais celle-ci prend plus souvent le visage de la contrainte, du calcul voire du conflit d'intérêts. Arrive un moment où il faut rembourser ! Les prêts ont eu aussi une dimension *politique*, mais celle-ci relève plus facilement de la *tension* que de l'*adhésion*. Pour créer un espace de socialité, le don détient sans doute un potentiel supérieur.

En faveur de cette thèse, Hernandez et Katada (1996) montrent que l'attribution des dons aux pays pauvres sur la période 1984-1993 n'a obéi à aucun principe économique ou social identifiable : « l'allocation des dons et des annulations de dettes entre les pays de l'échantillon viole systématiquement les hiérarchies économiques fondamentales (endettement, accès au marché financier, niveau de pauvreté absolu) ». Les auteurs suggèrent eux-mêmes dans une note « que (cette allocation) s'explique par des motivations politiques »³¹.

Cela ne suffit pas à expliquer pourquoi, à quelques exceptions près, le prêt est devenu l'apanage des multilatéraux. Pourquoi existe-t-il des prêts multilatéraux, alors même que les institutions bilatérales pourraient se charger des pays à l'écart des circuits privés de financement ? Pourquoi a-t-on maintenu ces institutions, alors que le marché privé des capitaux s'est récemment développé comme jamais dans l'histoire ? Des questions rarement posées, auxquelles Rodrik (1995) a apporté des éléments de réponse.

L'imperfection du marché des capitaux ne constitue pas une explication suffisante, puisque les bilatéraux pourraient y répondre seuls. Aux yeux de Rodrik, la clef du mystère réside dans le fait que les institutions multilatérales exercent deux fonctions cruciales pour la communauté internationale des prêteurs et des investisseurs - des fonctions pour lesquelles elles disposent d'avantages comparatifs décisifs, sur toute institution privée ou bilatérale.

La première de ces fonctions est le suivi du climat d'investissement comme de la qualité des politiques publiques des pays en développement (*monitoring*). C'est un travail de collecte et de diffusion d'informations. Les établissements multilatéraux emploient collectivement des milliers d'experts qui suivent de près les PED. Leurs analyses sont d'une grande importance pour les investisseurs privés et les professionnels de l'aide au développement³². Ce type d'information est un bien public dont les externalités ne peuvent être intégralement appropriées par un unique acteur privé ou gouvernemental. Aucun n'est donc incité à en produire la quantité optimale pour la collectivité. L'une des façons de surmonter ce problème est de créer une institution commune pour produire ce bien. Même si les vérifications empiriques n'ont pas clairement démontré l'effet de signal des prêts multilatéraux sur l'engagement ou le retrait des investisseurs privés³³, l'effet de signal sur les bailleurs bilatéraux est incontestable (Hjertholm & White, 2000 ; AID, 2002).

Le second rôle des institutions multilatérales de prêt est plus intrusif : il s'agit de l'exercice des *conditionnalités*, par lesquelles les politiques des PED ne sont pas simplement observées, mais également modifiées. Comme le rappelle Rodrik, les conditionnalités attachées aux prêts internationaux se justifient par l'incohérence temporelle de la relation prêteur/emprunteur : ce dernier a généralement intérêt à renier ses engagements une fois les fonds débloqués. Les gouvernements sont donc incapables de s'engager de façon crédible ; ce qui conduit à un niveau sous-optimal de prêt. Les bailleurs privés ou bilatéraux peuvent-ils, par eux-mêmes, résoudre ce problème ? De rares mais éloquents expériences ont montré que les premiers ne le peuvent généralement pas³⁴ : ils ont notamment à craindre qu'on leur reproche de contrôler les États. Cette inquiétude concerne aussi les bailleurs bilatéraux. La souveraineté nationale est l'un des plus hauts principes de la communauté internationale - un principe sacralisé lors de la décolonisation. Il est politiquement très coûteux à un gouvernement d'imposer quelque contrainte que ce soit à un autre, même lorsque ce dernier bénéficie de son aide. Voilà une justification centrale de la conditionnalité multilatérale : elle plus acceptable politiquement puisqu'exercée par des institutions indépendantes dont les statuts prohibent la prise en compte de toute considération politique³⁵.

On est tenté d'ajouter à cela une troisième fonction, celle de « bouc émissaire », que les agences multilatérales jouent à la fois au profit des bailleurs bilatéraux (elles éloignent d'eux les critiques), mais aussi des gouvernements locaux qui peuvent y puiser la force de conduire des réformes internes politiquement douloureuses (utilisation de la contrainte extérieure). Kapur (2002) note que les gouvernements font systématiquement porter la faute aux multilatéraux dès que les choses



tournent mal : les Nations Unies en Somalie et en Bosnie, la Banque mondiale en Afrique, à Gaza ou en Russie. Les ONG sont en partie flouées : elles critiquent plus volontiers les multilatéraux que les bilatéraux, qui les contrôlent pourtant. Les statuts de ces institutions rendent obligatoire l'approbation gouvernementale de chacune de leurs actions. À l'Unesco, par exemple, le personnel n'hésite pas à faire référence aux États comme à « leurs patrons ».

Cependant, aucune de ces trois fonctions ne requiert l'exercice du prêt. Rodrik note lui-même qu'on pourrait envisager des institutions multilatérales qui assureraient simplement le suivi des pays et la définition des conditionnalités, pour le compte de la communauté internationale. Mais sans une activité de prêt, la structure des incitations auxquelles feraient face les PED, comme ces institutions elles-mêmes, rendrait ces dernières peu efficaces et peu crédibles. Si leurs propres fonds ne sont pas en jeu, comment s'assurer qu'elles collecteront la meilleure information disponible ? Qu'elles conseilleront les meilleures politiques de bonne foi ? Si les ressources des PED ne sont pas directement concernées, comment s'assurer que ces derniers joueront la transparence ?

Les institutions multilatérales disposent aussi de deux autres avantages comparatifs. Premièrement, le risque financier d'un prêt à un PED est tel, qu'il est naturel que les bailleurs de fonds cherchent à le répartir et à créer entre eux une solidarité en cas d'impayés. Les institutions multilatérales apparaissent alors comme un mécanisme de collectivisation des risques (principe de l'assurance).

Deuxièmement, compte tenu de leur solidité financière garantie par un grand nombre d'États, les multilatéraux sont perçus comme des investissements particulièrement peu risqués. On constate de plus, qu'en cas de problème, les multilatéraux sont des créanciers préférentiels : ils font face *de facto* à un risque moindre de défaut. Par suite, les multilatéraux empruntent sur les marchés à un taux préférentiel³⁶. Les institutions multilatérales se justifient alors par leur optimisation de l'effet de levier et du ratio « capacité de prêt/capital immobilisé ».

Au vu de ces remarques, on peut se demander pourquoi les propositions récentes ont visé à renforcer le poids du don dans l'arsenal d'aide des organisations multilatérales. Le souci de peser, ou « contrôler » les institutions multilatérales peut fournir une grille de lecture, empruntant notamment à la théorie « principal-agent », selon laquelle les institutions multilatérales entretiendraient avec les États qui leur ont donné le jour la relation d'un « agent » vis-à-vis de ses « principaux » (Jensen & Meckling, 1976)³⁷. La problématique serait la suivante : comment les gouvernements peuvent-ils s'assurer du contrôle des institutions multilatérales ? Aux yeux de Kapur (2002) cette préoccupation explique très

largement le projet du gouvernement américain d'accroître la part des dons dans l'activité des bailleurs multilatéraux. « L'autonomie financière est la clef de l'autonomie bureaucratique ». À l'inverse de sa capacité à prêter (qui dépend de son aptitude à lever des fonds sur les marchés), la capacité d'une institution multilatérale à *donner* dépend largement de subventions gouvernementales. La montée en puissance des dons multilatéraux constituerait ainsi un moyen inavoué pour les États d'accroître la dépendance des institutions internationales à leur égard. Kapur³⁸ considère, par exemple, que la création de l'AID a « réduit l'autonomie institutionnelle (...) et subverti le mode de gouvernance » de la Banque mondiale dès les années 1960. La fréquence des négociations de reconstitution des fonds de l'AID - tous les 3 ans - accroît cet assujettissement.

Vers de nouvelles frontières ?

Le renouveau nécessaire de l'APD n'est pas à rechercher dans une opposition finalement simpliste entre les prêts concessionnels et les dons. De fait, comme nous l'avons souligné, un prêt concessionnel s'interprète comme un prêt aux conditions du marché associé à un don, et c'est d'ailleurs ainsi que l'instrument du prêt concessionnel est « fabriqué » par les agences d'aide. Mais cette association fige la combinaison de ces deux instruments, que l'on pourrait penser associer de multiples façons en « libérant » l'élément de libéralité, susceptible de remplir plusieurs fonctions différentes. Le débat prêts-dons des années 2001 et 2002 débouche donc naturellement sur des options d'ingénierie financière susceptibles de contribuer à l'efficacité de l'aide et de gérer mieux que par le passé le financement du développement, en évitant l'accumulation d'une dette excessive. Nous analysons ici dans cet esprit deux orientations potentiellement fécondes de l'effort d'APD : l'objectif de mieux associer le secteur privé aux efforts de développement des pays pauvres ; la conception d'instruments d'aide permettant aux pays pauvres de mieux gérer les chocs économiques auxquels ils font face.

Partenariats public-privé

Le rôle du secteur privé dans le développement, et par conséquent la recherche de partenariats public-privé, font souvent l'objet de critiques, voire de rejet. Il s'agit là, pourtant, d'un aspect vital du processus de développement et d'un enjeu essentiel de l'aide. Le renforcement du secteur privé local en constitue un premier aspect fondamental. Mais l'intervention des entreprises étrangères paraît tout aussi crucial, non seulement parce qu'elles sont susceptibles d'apporter des ressources, mais aussi parce qu'elles fournissent technologie, savoir-faire et capacité



de maintenance et de management. Évidemment, cette intervention requiert des conditions et un environnement favorable. Tout l'enjeu des partenariats public-privé est de faire en sorte qu'elle représente un « jeu à somme positive » pour l'ensemble des acteurs : l'entreprise, le gouvernement, les bénéficiaires directs du projet, la société dans son ensemble. Cet enjeu central a été malheureusement perdu de vue dans le débat idéologique qui s'est engagé autour de la notion de privatisation : il est rare, en effet, que le point déterminant de l'interaction nécessaire entre le public et le privé réside dans un transfert de propriété. Parfois, ce dernier est nécessaire ; mais le véritable intérêt des partenariats public-privé tient à la mise en place d'une structure et de conditions institutionnelles, légales, tarifaires, sociales et financières qui permettent de maximiser les contributions respectives du secteur privé et des autorités publiques, nationales et locales³⁹. La privatisation est l'une des modalités possibles de ces partenariats ; mais pour ce qui a trait à la fourniture et l'acheminement des services essentiels, il existe une large panoplie de formules de « délégations de services publics », allant de la simple sous-traitance à divers systèmes d'affermage ou de concessions.

Comment l'aide publique au développement peut-elle faciliter la mise en place de tels partenariats ? En apportant bien sûr une assistance à l'élaboration des formules institutionnelles et légales adaptées, en contribuant au climat de l'investissement par un soutien à la mise à niveau des économies, à la formation, à la bonne gouvernance. Mais l'ingénierie financière a également un rôle à jouer pour impliquer davantage le secteur privé dans le développement des pays du Sud.

La première voie à suivre consiste à développer l'usage de garanties aptes à remplir deux types de fonctions : couverture de risques autres que purement commerciaux susceptibles de pénaliser l'investissement direct étranger (risque pays au sens large, incluant les risques de rupture des contrats, notamment concernant les engagements tarifaires) et de se traduire par un niveau de prime de risque rédhibitoire pour l'investissement privé ; mais aussi garanties sur des émissions à long terme en monnaies locales, afin de favoriser la collecte de l'épargne longue, de renforcer les marchés financiers nationaux et de fournir au secteur privé national des instruments de financements adaptés. Le développement du secteur privé souffre, en effet, dans les pays pauvres de la quasi-absence d'instruments de financement à long terme en monnaie locale. Il est donc conduit à s'endetter à long terme en devises, et à supporter un risque de change potentiellement dévastateur en cas d'effondrement brutal de la monnaie nationale. Notons qu'une autre possibilité pourrait consister pour un bailleur de fonds à adosser un prêt à long terme en monnaie locale sur l'émission directe d'obligations à long terme sur le marché intérieur. Mais une telle pratique pourrait nuire à l'activité des



institutions financières locales sur lesquelles il faut construire le développement des marchés financiers.

La deuxième voie à explorer renvoie au principe de « l'aide fondée sur les résultats » (en anglais, *output based aid* ou OBA). Comme son nom l'indique, il s'agit de conditionner l'aide, non pas aux moyens mis en œuvre dans les projets, mais à la fourniture effective des services dont le projet est censé permettre la production et la distribution. Ainsi, au lieu de mettre en place un prêt concessionnel pour financer, par exemple, une centrale électrique, les bailleurs de fonds verseront une aide au Kwh fourni. De ce fait, le principe de l'aide fondée sur les résultats va bien au-delà de cette idée de conditionnalité sur le service effectué. Elle peut s'interpréter aussi comme une façon de garantir le débouché de l'entreprise partenaire du projet en limitant les risques de non paiement du tarif demandé et en contribuant sous forme de don au paiement du service rendu. Le principe d'une telle aide permet donc de garantir la solvabilité d'un marché pour des opérateurs privés et ainsi de susciter l'investissement. Le professeur Kremer (Glennerster & Kremer, 2000) a proposé une formule de ce type pour inciter des entreprises pharmaceutiques à développer des vaccins adaptés aux pathologies des pays pauvres (malaria, tuberculose, VIH), en leur garantissant en quelque sorte le marché, par exemple pendant une dizaine d'années, à un prix rentabilisant leur effort de recherche. Il suggère que la Banque mondiale s'engage à acheter les vaccins s'ils sont mis au point, à un prix connu à l'avance qui garantit la rentabilité de l'investissement de R & D. Une partie de ce prix peut être laissée à la charge des bénéficiaires, en fonction de leur niveau de vie. Toutefois, ce montant ne serait versé qu'en cas d'aboutissement de la recherche et suite à la vaccination effective d'un nombre cible d'individus.

24

Lerrick et Meltzer (2002, ci-après LM), dans un article destiné à promouvoir l'utilisation du don comme vecteur de l'aide publique au développement, ont montré comment l'ingénierie financière peut permettre d'associer le secteur privé au développement. Leur idée exploite l'association des marchés des capitaux privés à la mise en œuvre de subventions publiques : en soi, ce n'est pas nouveau, et c'est aussi ce que font les agences d'aides qui empruntent des ressources au taux de marché et y mêlent ensuite des subventions publiques pour fabriquer des prêts concessionnels. Mais l'intérêt de l'approche LM est de suggérer que cette combinaison peut associer des acteurs privés impliqués dans des projets de développement⁴⁰.

Pour comprendre l'approche, partons d'un projet d'investissement dans un pays en développement, destiné par exemple à fournir un service aux populations. Supposons que ce projet coûte 100 et ait une durée de vie de 25 ans. Dans un montage traditionnel, le montant de



100 sera couvert tout ou partie par un prêt concessionnel. Supposons que le taux de rémunération sur les marchés des capitaux soit de 8,25 % et que la prime de risque pour investir dans le pays considéré soit 2 %⁴¹. Pour qu'une entreprise décide d'investir (sur fonds propres ou par endettement), l'investissement doit présenter un taux de rentabilité de 10,25 % - soit un flux annuel de 11,2 pendant 25 ans⁴². Décidons d'affecter à chaque pays pauvre, en fonction de son niveau de développement et de son accès aux marchés des capitaux, un taux d'élément de libéralité de 50 % à 90 %. Si le pays considéré a droit à 70 % d'élément de libéralité, la Banque mondiale (par exemple) s'engagera à payer, pendant les 25 ans de vie de l'investissement, un flux annuel de 7,8 (70 % de 11,2) ; il restera au pays à payer directement 3,4. En valeur actualisée (au taux de 8,25) le coût est de 81,5⁴³ pour la Banque mondiale ; de 18,5 pour le pays. Aucune de ces deux sommes n'a besoin d'être mobilisée initialement. Notons que le paiement par le bailleur du flux annuel de 7,8 revient à garantir une part substantielle du chiffre d'affaire de l'investisseur, ce qui peut justifier *ex post* le faible niveau de la prime de risque retenue.

Ce mécanisme présente l'avantage d'exercer un double effet de levier. D'une part, il étale dans le temps les besoins de financement des donneurs. D'autre part, et de façon plus déterminante, il génère un investissement totalement privé de 100, pris en charge par une entreprise à partir d'un don annuel d'aide publique de 7,8 pendant 25 ans. Il peut donc constituer un principe d'intervention intéressant pour les bailleurs de fonds.

Prenons l'exemple d'une agence de développement qui envisage de financer un projet d'accès à des services de base pour des populations défavorisées dans un pays pauvre ; supposons que ce projet nécessite un investissement de 100. Dans la version LM, au lieu de consentir un prêt concessionnel de 100 avec un élément de libéralité de 70, cette agence décide de placer au taux du marché un volume de ses ressources égal à l'élément de libéralité (et éventuellement à la prime de risque qu'elle peut accepter de prendre en charge). Le produit de ce placement, auquel s'ajoute un flux de paiements du pays, permet de garantir à une entreprise privée un taux de rentabilité suffisant : celle-ci est incitée à investir, et dispose d'un marché solvable qui lui permet de mobiliser des financements privés. Le détail des versements respectifs de l'agence et du pays en développement, cependant, va dépendre de façon sensible du taux de marché et de la prime de risque, cette dernière jouant un rôle très important. Dans l'exemple ci-dessus, l'agence verse chaque année 7,8 et le pays 3,4. Si le taux de marché est de 6 % et la prime de risque de 10 %, le placement par l'agence d'un montant de 70 génère un flux annuel de 5,5 ; mais il reste au pays

à verser 10,9 pour rendre l'investissement initial réalisable par le secteur privé. L'élément de libéralité ressort alors à 33 %. À titre de comparaison, un prêt AID de 100 entraînerait, lui, un flux de remboursement annuel de 3,7 pendant 30 ans, après une période de grâce de 10 ans. L'approche LM est innovante et prometteuse, mais elle n'épuise pas la question de l'effet de levier de l'APD sur les financements privés. Contrairement à ce que ses auteurs affirment, il est peu probable que ce mécanisme suffise à obtenir des prestataires de services qu'ils prennent en charge le coût des investissements initiaux. D'autres formes d'accompagnement sont nécessaires en matière de couverture des risques si l'on veut que les entreprises soient davantage disposées à intervenir dans les pays en développement.

La proposition LM est particulièrement adaptée aux principes de l'aide liée aux résultats, sans que cette conditionnalité pénalise le pays : les montants annuels ne seraient versés à l'entreprise qu'en échange du service rendu, mesuré par un auditeur indépendant (de la banque de développement, du pays, de l'entreprise). Pour affiner le calcul dans ce cas, il faudrait inclure les frais de gestion, de rémunération de l'auditeur pendant toute la durée de vie de l'investissement ; mais le schéma fonctionne toujours. Ce montage peut encore être affiné. On peut y introduire une période de franchise pendant laquelle les obligations résiduelles du pays seraient prises en charge par le bailleur ; l'assortir de garanties complémentaires sur le risque politique qui pèse sur les paiements à la charge des pays.

Lerrick et Meltzer ont présenté ce mécanisme comme un passage au don. En fait, tout en évitant certes l'endettement, il n'exonère pas les pays bénéficiaires d'une responsabilité importante, puisqu'ils ont un versement annuel à effectuer. Cette obligation résiduelle ressemble fort au remboursement d'une dette, et elle peut également conduire à l'impasse. D'ailleurs, le risque de défaillance, est en principe, couvert par la prime initiale qui rémunère l'entreprise.

L'approche LM se heurte à plusieurs difficultés. L'une de ses justifications profondes est la possibilité, pour le donneur, d'arrêter rapidement ses versements si les résultats ne sont pas effectivement atteints. Or, la structure des incitations rend peu crédible la menace d'un arrêt des versements. Considérons d'abord le contrat signé avec l'entreprise. Dans un pays pauvre, l'échec d'un projet peut provenir de multiples causes indépendantes du prestataire. Celui-ci le sait, et n'acceptera probablement pas de s'engager totalement et exclusivement sur ses *résultats*. Il cherchera, au contraire, à s'engager sur les *moyens* mis en œuvre, seuls facteurs qu'il contrôle. Certes, la prime de risque couvre, en principe, cette incertitude, mais elle n'efface pas la forte incitation qui pousse le prestataire à se couvrir juridiquement



et à s'engager sur ses moyens - non sur ses résultats. Examinons maintenant les incitations auxquelles fait face l'agence de développement. Supposons qu'elle décide d'arrêter le paiement d'un prestataire, faute de résultat. La réputation de ce dernier sera affectée, mais également celle des autres projets mis en avant par l'agence. La prime de risque demandée par le marché à ses futurs prestataires pour financer ce type d'opérations augmentera alors. Pour ne pas gêner ses opérations futures et pour protéger la réputation de ses projets, l'agence sera incitée à ne pas mettre fin au paiement du prestataire en l'absence de résultats. De plus, si l'agence a également une activité de prêt, son refinancement dépend directement des marchés et peut voir sa cote de risque dégradée.

Enfin, et cela est vrai aussi des garanties, cette approche bute à l'heure actuelle sur le calcul de l'APD : alors qu'un prêt concessionnel compte pour sa valeur nominale, un schéma de ce type, laissant le prêt au taux de marché à une entreprise et l'élément de libéralité au bailleur réduit l'APD à ce dernier. Dans l'état actuel du calcul de l'APD, les bailleurs n'ont donc pas suffisamment d'incitations pour développer cette démarche.

L'APD comme mécanisme de compensation des chocs⁴⁴

Une autre façon de combiner prêts et dons consiste à chercher une meilleure adaptation entre les flux d'APD, le service de la dette, et les fluctuations des prix des matières premières qu'exportent les pays en développement. L'instabilité des prix des matières premières est l'une des plus anciennes problématiques de l'économie du développement, sans pour autant que les « bonnes » réponses aient encore pu être identifiées et mises en œuvre. De nombreux pays pauvres sont dépendants pour leurs exportations d'un petit nombre de matières premières dont les prix fluctuent de façon parfois ample, affectant de façon considérable leur capacité à mobiliser des ressources. Ces fluctuations entraînent trois types de problèmes d'horizons différents. Premièrement, l'instabilité des prix à court terme, par exemple à l'intérieur d'un cycle annuel, et pour laquelle les instruments de marché (de couverture de risque financier) peuvent, lorsqu'ils existent, apporter une solution adaptée. L'aide publique au développement peut alors aider à développer ces instruments et l'accès à ces instruments. Deuxièmement, une baisse tendancielle à long terme des prix de la quasi-totalité des matières premières. La réponse ne peut être alors trouvée que dans les efforts de productivité et dans la diversification (non dans la recherche vaine et coûteuse d'une stabilisation des prix). Troisièmement, les fluctuations de prix à moyen terme, qui peuvent enclencher des crises de liquidité et entraîner des coûts considérables en termes d'appauvrissement, de

réponse négative de l'offre dans l'économie, de trappes à pauvreté, d'instabilité macroéconomique, d'incapacité à assurer le service de la dette, ou encore d'alimentation des risques de conflits.

C'est ce problème qui est aujourd'hui mal traité. Les réponses anciennes (comme le Stabex ou la facilité compensatoire du FMI) souffraient d'excessive lenteur, quant à leur mise en œuvre, qui leur donnait souvent un caractère pro-cyclique : il est donc souhaitable que la facilité de Cotonou puisse fonctionner de façon plus automatique. Ces systèmes anciens étaient par ailleurs asymétriques, car ils ne prenaient en compte que les périodes de baisses de prix, alors que la reconstitution des ressources pendant les périodes de hausse peut être mise à contribution pour financer ces mécanismes.

D'autres réponses sont possibles. Par exemple, on peut imaginer une approche globale concernant la totalité du service de la dette : il s'agirait alors de mettre en place un fonds multilatéral, financé par un surcroît du service de la dette pendant les hausses de prix, ou par un mécanisme d'assurance, ou encore par l'APD. On peut aussi imaginer une approche prêt par prêt : les contrats de prêts peuvent prévoir une adaptation automatique du service de la dette aux chocs de prix, pour peu que les engagements pris de part et d'autre puissent être suffisamment crédibles et que la référence déclenchant le mécanisme soit précisée (sur la base d'indices de prix, ou d'indices de volumes ou de prix des exportations, en niveau ou en tendance...).

Mais on peut aussi combiner les prêts avec un don permettant un refinancement partiel du service de la dette en cas de choc négatif. Pourquoi ne pas imaginer, d'ailleurs, que le don soit acquis à l'emprunteur sous forme d'un raccourcissement des échéances si aucun choc n'en a nécessité le déclenchement pendant la période du prêt.

Le débat prêt-don, analysé dans cet article, apparaît finalement comme une façon bien trop réductrice d'envisager l'aide publique au développement. Face aux problèmes auxquels sont confrontés les pays (difficulté à attirer les investissements, crise de la dette, chocs des termes de l'échange), des innovations sont nécessaires en matière d'ingénierie financière de l'aide : de nouvelles façons de combiner les prêts et les dons peuvent permettre d'encourager les partenariats public-privé et de faciliter la gestion des chocs de termes de l'échange. De tels instruments peuvent aussi faciliter le financement des pays PPTE⁴⁵ après le point d'achèvement, tout en maintenant la solvabilité de leur dette. Il serait dommageable que l'expérience de cette crise conduise à conclure que le financement du développement ne doit plus recourir qu'aux dons. Quels que soient les problèmes posés par



les prêts, les mécanismes qui président à leur remboursement sont centraux, en définitive, dans toute dynamique de développement. La charité seule ne peut être la clef du développement.

NOTES

1. L'AID est le bras concessionnel de la Banque mondiale. Sa première opération date de 1961. Elle consent des prêts très concessionnels (de 40 ans, dont un délai de grâce de 10 ans, sans taux d'intérêt, mais avec des frais de gestion de 0,75 % par an) aux pays les plus pauvres, dont le revenu par habitant n'excède pas 885 dollars en 2000, alors que la Banque mondiale ne propose que des financements dont le taux est légèrement supérieur à celui auquel elle peut emprunter sur les marchés. Aujourd'hui, 79 pays (2,5 milliards de personnes) sont éligibles aux prêts de l'AID.

2. Pour une analyse du Millenium Challenge Account, voir Boissenin (2003).

3. Au Sommet du Millénaire, en 2000, la Communauté internationale a adopté solennellement 8 objectifs précis de développement et de réduction de la pauvreté à l'horizon 2015.

4. C'est-à-dire que la valeur actualisée du service de la dette (capital et intérêts), au taux de 10 %, sur la totalité de la période du prêt représente au plus 75 % de son montant. Le taux de 10 % retenu n'est pas arbitraire : il s'interprète comme le rendement d'opportunité de l'emploi des fonds publics.

5. Dans un théorème célèbre - dont la validité dépend évidemment des hypothèses retenues - , Franco Modigliani et Merton Miller ont démontré que la valeur d'une firme ne dépend pas de la façon dont elle décide de se financer (endettement, fonds propres, ou réinvestissement des profits). Voir l'explication imagée et humoristique qu'essaie d'en donner pour le « grand public » Merton Miller à l'adresse <http://www.investopedia.com/offsite.asp?URL=http://www-rcf.usc.edu/%7Eetalley/busorg/MILLER.html>

6. Le premier emprunt international de l'Empire ottoman eut lieu en 1854. À la date de 1875, sa dette publique nominale s'élève à 200 000 000 £, et les intérêts annuels à 12 000 000£ (plus de la moitié des ressources budgétaires). Le gouvernement déclare alors son incapacité à rembourser. La question de la « dette ottomane » allait rapidement aboutir à la création d'une Administration de la dette publique, contrôlée par les Européens pour assurer le remboursement.

7. En 1888, Moscou émet 4 emprunts de 500 MF or avec le soutien officiel des pouvoirs français. L'Alliance franco-russe de 1891 assure leur succès auprès des épargnants, qui prêtent massivement à Alexandre III, puis à Nicolas II, à la Ville de Moscou, aux chemins de fer de Semiretchensk, etc. En 1914, 1,6 million de porteurs ont prêté 12 MdF-or à un empire en détresse. La France est devenue le premier créancier de la Russie. Deux mois après la révolution d'Octobre, Lénine décide de ne pas reconnaître les dettes de l'ancien régime.

8. Le « problème des transferts », pour reprendre le nom que lui a donné Keynes en 1929, concerne l'effet des transferts de ressources sur les termes de l'échange du pays d'origine et de destination du transfert. Bien que ce problème ait été étudié à partir des réparations de guerre, il peut aussi concerner également d'autres formes de transferts, allant des chocs pétroliers jusqu'à l'APD ou aux remises de dettes. Pour une synthèse, voir Eichengreen (1987).

9. « The powers of the creditors are the main reason that borrowers pay back (...) With no reason to repay, there is no sovereign debt market in the long run ». Shleifer (2003, p. 4).

10. Pour une discussion de la raison d'être de la politique publique d'aide au développement et de l'évolution du paradigme de l'aide, voir notamment Severino et Jacquet (2002).

11. OCDE, statistiques en ligne.

12. 95 % des versements nets. La structure des engagements bilatéraux a évolué de la même façon : le poids des dons est passé de 50 à 77 % entre 1971 et 2000. Notons que le Japon utilise encore massivement le prêt bilatéral (44 % de l'APD nette sur 1990-2000).

13. Le FMI ne dispense pas en principe d'aide au développement, mais sont tout de même inclus dans cette catégorie les prêts d'ajustement structurel.

14. En APD brute. Les chiffres correspondant en APD nettes sont : 5, 26, 39 et 63 %¹⁴. Ils ont donc un itinéraire sensiblement identique. Cependant, les engagements montrent plutôt une stabilité.

15. En APD brute. Le chiffre correspondant en APD nette est 76 %.

16. Ses deux formes privilégiées sont le *Result Based Management* et l'*Output Based Aid*. Le président américain a également annoncé au sommet de Monterrey la mise en place d'un nouveau fonds, le *Millenium Challenge Account*, doté dans un premier temps de 5 Md\$. Il distribuera des dons en principe aux pays qui remplissent les conditions de gouvernance « nécessaires à l'efficacité de l'aide ».

17. Ratio dette/exportations inférieur à 150 %.

18. « This would be compassionate conservatism at the international level » Président Bush, cité par Sanford (2002).

19. En fait, le calcul de ce don « de bonification » est un peu plus complexe sur le plan théorique, puisqu'il doit prendre en compte la diminution de la prime de risque liée au fait que le prêt concessionnel, impliquant un service de la dette plus faible, est moins risqué. Par ailleurs, ce calcul requiert le choix d'un taux d'actualisation dont il dépend.

20. Une façon de comprendre cette équivalence consiste à imaginer le prix qu'un investisseur privé serait prêt à payer pour acquérir une créance, sur un pays en développement, d'un capital de 100 et d'un service de la dette équivalent au flux prévu par le prêt concessionnel considéré : voir l'exemple en encadré.

21. Les donateurs le font pour eux : disposant d'une subvention publique de 70, une institution d'aide publique au développement, jouissant d'une bonne cote de crédit, pourra de fait « titriser » sur les marchés financiers le flux de service de la dette qu'elle obtiendra du pays bénéficiaire de son prêt concessionnel de 100 (c'est-à-dire emprunter sur ces marchés en échange de ce flux annuel pendant 30 ans) et elle en obtiendra 30, ce qui, ajouté à la subvention, permettra de mettre 100 à disposition du bénéficiaire. Cet effet de levier du prêt est également au cœur de l'initiative britannique IIF.

22. C'est notamment le cas de l'AFD.

23. Les DSRP du Rwanda et du Mozambique font référence à des politiques commerciales légèrement moins libérales. Tous les DSRP font par exemple référence à la stabilité macroéconomique, au contrôle des dépenses publiques (réorientées toutefois de façon importante vers l'éducation et la santé), à une politique monétaire restrictive, à un système financier ouvert. En matière de politique commerciale, l'intégration aux marchés mondiaux et la disparition des barrières douanières sont généralement mentionnées comme des objectifs centraux. Enfin, les politiques agricoles annoncées sont en conformité avec les recommandations traditionnelles de désengagement de l'État.

24. Pour entrer dans l'APD, une dépense publique doit bénéficier au secteur formel du territoire aidé, avoir pour principal objectif son développement économique ou social, inclure un élément de libéralité financière (25 % minimum au taux d'actualisation de 10 %) et bénéficier à l'un des espaces éligibles retenus par le Comité d'aide au développement (première liste).

25. En 2001, 46 % en APD brute, 55 % en engagements.

26. Voir par exemple Pelgröm (2002) - du ministère hollandais des Affaires Étrangères.

27. 48 % en APD brute sur la période 1970-2001 ; 52 % en APD nette ; 43 % en engagements.

28. Au travers des Fonds Structuraux.

29. Fonds de Développement (pays ACP et européens de l'Est), Meda, Phare, Tacis, etc.

30. Par exemple autour de la ville de Kalaw.

31. « In fact, the relative allocation of grants and ODA debt relief among the countries in the sample consistently violates basic economic hierarchies such as level of absolute poverty, access to other sources of finance, and indebtedness ». « Alternatively, [it] can be explained by political reasons ». Hernandez et Katada (1996, p.2).

32. Certaines études tendent à montrer que l'aide publique a davantage d'impact sur un pays lorsque sa gouvernance politique et économique est saine. D'où un débat sur un aide préférentielle, voire exclusive, aux « bons élèves » (*good performers*).

33. Rodrik (1995) n'identifie pas d'effet significatif du prêt multilatéral sur l'investissement privé.



À l'inverse, Dasgupta & Ratha (2000) montrent que les investisseurs réagissent positivement aux prêts de la Banque mondiale avec un an de décalage.

34. L'exemple cité par Rodrik est celui du Pérou qui obtient en 1976 un large prêt d'un consortium américain, lié à un programme orthodoxe de réformes structurelles : devant l'échec du plan, le FMI prit la relève (Stallings 1979).

35. Ce point est évidemment controversé. Reste que la répartition géographique de l'aide multilatérale ne semble pas sensiblement biaisée par les intérêts géostratégiques de ses principaux actionnaires.

36. Le coût de leur ressource n'est inférieur à celui d'un bailleur bilatéral que de quelques points de base. En effet, dans la pratique ce qui compte c'est l'existence ou non d'une garantie des États.

37. La définition classique d'une relation d'agence est donnée par Jensen & Meckling (1976) : « Un contrat par lequel une (ou plusieurs) personne (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent ».

38. « In particular, IDA reduced institutional autonomy and fundamentally subverted the institution's governance ».

39. Cet aspect a été souligné avec force par Michel Camdessus lors d'une table-ronde sur le développement humain pendant la 3^{ème} conférence TICAD à Tokyo, le 30 septembre 2003.

40. Pour reprendre un exemple dans le domaine de la santé, imaginons un programme de vaccination (Lerrick et Meltzer, 2002, annexe) soumis à un appel d'offres, le moins-disant demandant pour intervenir un tarif de 5 dollars par personne vaccinée. Si le pays bénéficiaire bénéficie d'un élément de libéralité de 90 %, le bailleur de fonds paiera pour chaque vaccination avérée un montant de 4,5 dollars, laissant à la charge du pays 50 cents. La garantie du bailleur à hauteur de 90 % du tarif peut inciter l'entreprise à prendre le risque de l'investissement.

41. Cette prime varie d'un pays à l'autre, ce que Lerrick et Meltzer ne prennent pas en compte dans leur article. On peut aussi penser qu'ils la sous-estiment très largement.

42. Un flux annuel de 11,23 sur 25 ans correspond, en effet, à une valeur actualisée de 100 au taux d'actualisation de 10,25 %.

43. C'est-à-dire davantage que 70 % du montant initial de 100, puisque le montage prend en compte la prime de risque. Le mode de financement proposé permet donc aussi de couvrir le risque.

44. Cette section s'inspire de Guillaumont *et al.* (2003).

45. Pays pauvres très endettés, qui négocient avec les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux une réduction de leur dette à un niveau qui en garantit le caractère soutenable.

BIBLIOGRAPHIE

AID (Association Internationale de Développement), *Grants in IDA 13*, Washington DC, septembre 2001.

AID (Association Internationale de Développement), *IDA, grants and the structure of Official Development Assistance*, Washington DC, janvier 2002.

ALESINA, Alberto & DOLLAR David, « Who gives foreign aid, to whom and why », *NBER Working Paper* 6612, juin 1998.

BASTIAT Frédéric, *Correspondance avec Pierre-Joseph Proudhon*, novembre 1849 - mars 1950.

BERTHELEMY Jean-Claude & TICHIT Ariane, *Bilateral donor's aid allocation decisions : A three-dimensional panel analysis*, United Nations University, discussion paper 2002/123, décembre 2002.

BOISSEMIN René, « Le Millenium Challenge Account », *Afrique Contemporaine*, n° 207, automne 2003.

BRITISH GOVERNMENT, *IDA grants : United Kingdom position paper*, mars 2002.



- BULOW Jeremy & ROGOFF Kenneth, « A constant recontracting model of sovereign debt », *Journal of political economy* 97, pages 155-178, février 1989.
- CHANG Charles & FERNANDEZ-ARIAS Eduardo, SERVEN Luis, « Measuring aid flows: a new approach », World Bank, *Working Paper* 2050, Washington DC, février 1999.
- CHENERY Hollis, "foreign aid", dans John Eatwell, Murray Milgate et Peter Newman (eds.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*. Macmillan, 1987.
- COLE Harold & KEHOE Patrick, « Reputation spillover across relationships: reviving reputation models of debt », Federal reserve bank of Minneapolis, 1996.
- DASGUPTA Dipak & RATHA Dilip, « What Factors Appear to Drive Private Capital Flows to Developing Countries? And How Does Official Lending Respond? », *Working Paper* 2392, World Bank, juillet 2000.
- DAWSON Frank, *The first Latin America debt crisis*, New Haven, Yale University Press, 1990.
- EICHENGREEN Barry, "transfer problem", dans John Eatwell, Murray Milgate et Peter Newman (eds.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*. Macmillan, 1987.
- EICHENGREEN Barry, « Historical research on international lending and debt », *Journal of Economic Perspective*, Volume 5, Number 2, pages 149-169, printemps 1991.
- GAO (United States General Accounting Office), *Switching some multilateral loans to grants lessens poor country debt burden*, Report to congressional requesters, Washington DC, avril 2002.
- GAVIN Michael & RODRIK Dani, « The World Bank in Historical Perspective », *American Economic Review*, pages 329-34, mai 1995.
- GLENNISTER Rachel & KREMER Michael, *A World Bank Vaccine Commitment*, Brookings Institution Policy Brief, 2000.
- GUILLAUMONT Patrick, GUILLAUMONT-JEANNENEY Sylviane, JACQUET Pierre, CHAUVET Lisa & SAVOYE Bertrand, *Atténuer la vulnérabilité aux chocs de prix : un rôle pour l'aide internationale*, papier présenté lors d'un atelier de la conférence ABCDE-Europe co-organisée par la Banque mondiale et l'AFD à Paris, 15-16 mai 2003.
- GULHATI Ravi & NALLARI Raj, « Reform of foreign aid policies: the issue of inter-country allocation in Africa », *World Développement* 16(10), pages 1167-84, 1988.
- GUPTA SANJEEV, Benedict CLEMENTS, Alexander PIVORARSKY & Erwin R. TIONGSON, « Foreign Aid and Revenue Response: Does the Composition of Aid Matter? », *IMF Working Paper* 03/176, septembre 2003.
- HERNANDEZ Leonardo & KATADA Saori, « Grants and debt forgiveness in Africa », World bank, *Working Paper* 1653, septembre 1996.
- HJERTHOLM Peter & WHITE Howard, *Survey of foreign aid : history, trends and allocation*, Institute of economics, University of Copenhagen, mars 2000.
- IFIAC, *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, (Commission présidée par Allan Meltzer). United States Congress, Washington, DC, mars 2000.
- JACQUET Pierre, « Prêts ou dons : quel financement public du développement », en complément dans Daniel Cohen et Richard Portes, *Crises de la dette : prévention et résolution*, rapport n° 43 au Conseil d'analyse économique, septembre 2003.
- JENSEN Michael & MECKLING William, « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, octobre, pp. 305-360, 1976.
- KAPUR Devesh, « Do as I say not as I do : a critique of G-7 proposals on reforming the multilateral development banks », *Working Paper* 16, Center for Global Développement, Washington DC, octobre 2002.
- KRUEGER Anne, « Should Countries like Argentina be able to Declare Themselves Bankrupt ? A commentary », *El Paris*, 18 janvier 2002.
- LERRICK Adam & MELTZER Allan, *Grants : a better way to deliver aid*, Carnegie Mellon University, Quaterly International Economic Report, janvier 2002.
- LEWIS Arthur W, *The Theory of Economic Growth*, George Allen & Unwin, Londres, 1955.
- MAUSS Marcel, *Essai sur le don - Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, L'année sociologique, Paris, 1925.



PRÊTER, DONNER : COMMENT AIDER ?

NOËL Alain & THERIEN Jean-Philippe, « Political parties and foreign aid », *American political science review*, vol. 94, n° 1, mars 2000.

PELGROM Hans, *Strengthening monitoring and evaluation systems*, Dutch Ministry of Foreign Affairs, DGIS, DAC expert meeting on reporting and monitoring, Berlin, mars 2002.

RATHA Dilip, « Complementarity between multilateral lending and private flows to developing countries: some empirical results », World Bank, *Working Paper 2746*, Washington DC, décembre 2001.

RATHA Dilip, *Demand for World bank lending*, working paper 2652, World bank, Washington DC, juillet 2001b.

RODRIK Dani, *Why Is There Multilateral Lending?*, Proceedings of the World Bank Annual Conference in Development Economics 1995, World Bank, 1996.

SANFORD Jonathan, *World bank: IDA loans or IDA grants ?*, United States Congressional Research Service (CRS), février 2002.

SCHRAEDER Peter & HOOK Steven, Bruce Taylor, *Clarifying the foreign aid puzzle: a comparison of American, Japanese, French and Swedish aid flows*, *World Politics* 50.2, pages 294-323, 1998.

SEVERINO Jean-Michel & JACQUET Pierre, « L'aide au développement : une politique publique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation », *Revue d'économie financière*, n° 66, août 2002.

SHLEIFER Andrei, « Will the sovereign debt market survive? », *Working Paper 9493*, National Bureau of Economic Research, février 2003.

STALLINGS Barbara, *Peru and the US banks : privatization of financial relations*, in Richard R. Fagen, ed., *Capitalism and the State in US-Latin American relations*, Stanford University Press, 1979.

TAYLOR John, *Improving the Bretton Woods financial institutions*, Washington, DC, février 2002.

UNCTAD, *Economic Développement in Africa. From adjustment to poverty reduction, What is new ?*, 2002

WHITE Eugene, *Latin America's debt crisis of the 1930: lessons for the 1980s*, in Berend & Borchardt, *The impact of the depression of the 1930s and its relevance for the contemporary world*, Budapest, KM University, 1986.

