

ADAPTATION “DE FACTO” OU RETOUR A L’ENVOYEUR? L’AIDE DÉLIÉE EN DÉBAT

GINO VLAVONOU
University of Ottawa
gvlav086@uottawa.ca

Abstract: The debate on aid effectiveness has been going on for some time especially in an environment of budgetary pressure on the various economies of CAD (Comité d’Aide au Développement) countries. This article questions the place of untied aid in development aid policies towards the African continent and gains in efficiency. If it is clear that the disbursement of Official Development Assistance has not reached its targets, it has adapted and evolved. The article analyzes the different implications of untied aid in terms of development and questions whether its emergence within the debate on the effectiveness would not be a smokescreen. For untied aid to be effective, some inherent contradictions have to be addressed. Untying aid in practice is subject to other constraints in recipient countries, and even untied aid finds itself in some way tied *de facto*.

Keywords: untied aid, trap, effectiveness, Africa, development.

INTRODUCTION

On pourrait remonter loin dans l’histoire pour trouver l’origine de l’Aide Publique au Développement (APD). Sans retracer l’histoire de cette forme d’assistance aux pays en voie de développement, les premiers signes de l’aide comme on en a connaissance de nos jours, se sont révélés avec le plan Marshal pour l’Europe après la seconde guerre mondiale (Lechevallier 2007). L’aide au développement, politique complexe aux objectifs multiples, a toujours suscité beaucoup de controverse (Jacquet 2006; Ellison 2016). Cependant, elle n’est pas prête de disparaître. Elle change, s’adapte et est toujours présente dans les politiques d’assistance et de coopération.

À la fin des années 1980 et au début des années 1990 des études très critiques soulignant l’absence d’efficacité macro-économique de l’aide au développement dans sa forme liée¹ (Burnside et Dollar 2000), ses effets potentiellement pervers pour les structures incitatives des pays en développement, sont publiées (AFD 2005; Moyo 2009). Les auteurs ont considéré les minces résultats obtenus par l’aide liée comme une déception après les nombreux milliards investis dans le développement. Le Comité d’Aide au Développement (CAD)² regroupant les principaux bailleurs de fonds a ainsi décidé de procé-

ISSN 2283-7949
GLOCALISM: JOURNAL OF CULTURE, POLITICS AND INNOVATION
2016, 3, DOI: 10.12893/gjcp.2016.3.5
Published online by “Globus et Locus” at www.glocalismjournal.net



Some rights reserved

der au déliement progressif de l'aide qu'elle offre. Cela s'est traduit dans différentes initiatives à Paris en 2005 ou encore Busan en 2011. A travers les différentes adaptations de l'APD, dans les faits, de nouvelles pratiques surgissent et imposent que l'on s'y attarde. Il s'agit ici du déliement de l'aide qui s'est transformé en un liement "de fait". Comprendre comment cela est arrivé est nécessaire pour ne pas se retrouver face à un "retour vers le futur", ou une situation que les donateurs connaissent déjà assez bien: celle d'une aide liée inadéquate. Actuellement, les pays du CAD prônent un déliement de l'aide ce qui occasionne de surprenant résultats en pratique. Nous posons comme hypothèse, au-delà des études quantitatives et macro-économiques, que l'amélioration de l'efficacité de cette modalité d'aide passe par la résolution de deux types de problèmes: les tensions et les contradictions liées au déliement de l'aide.

L'article se consacre principalement à l'Aide Publique au Développement déboursé par les pays membres du Comité d'Aide au Développement. Dans un premier temps, cet article a pour objectif de donner un bref aperçu des débats et inconvénients du liement de l'aide mais aussi d'analyser l'influence que l'aide non liée pourrait avoir dans un contexte général de politique d'aide au développement. Dans un deuxième temps l'article identifie comment le déliement se transforme en liement dans les faits surtout que l'aide non liée est une politique prônée par le CAD. Nous nous questionnons sur les bénéfices ou pas de cette pratique surtout avec l'agenda du développement post-2015.

POURQUOI LA QUESTION DE L'EFFICACITE EST-ELLE SI IMPORTANTE: REVUE SOMMAIRE DES DEBATS

Il convient de définir ce que nous entendons par efficacité³ de l'aide qu'elle soit liée ou déliée. Les points de vue ne sont pas unanimes. Certains auteurs pensent que l'aide est efficace en observant certains résultats (Riddell 2007; Sachs 2009) puis pour d'autres, l'aide n'est simplement pas du tout efficace et ne fait que des malheureux (Easterly 2006; Moyo 2009).

Comme le démontre figure 1 ci-dessous, l'aide déboursée en direction de l'Afrique par les pays membres du CAD a augmenté entre 1970 et 1990 et se situe présentement toujours

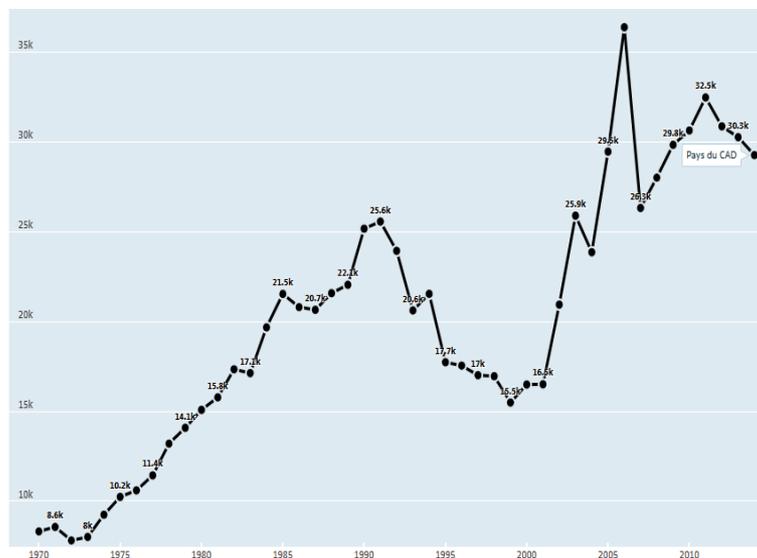


Fig. 1. Distribution de l'Aide Publique au Développement à l'Afrique (1970-2014): millions de dollars US.

Source: Extrait de la base de données de l'OCDE, Novembre 2016.

à un niveau élevé. Cela atteste du fait que ce n'est pas une politique qui est prête de disparaître, raison pour laquelle la question de l'efficacité a été au cœur des débats depuis les premiers travaux critiquant l'efficacité de l'aide au cours des années 1990 (Burnside et Dollar 2000).

On se demande alors pourquoi malgré les importantes sommes déboursés, l'aide n'a pas sorti plusieurs pays africains de la pauvreté. Les raisons sont évidemment multiples et ici nous tenterons de nous intéresser uniquement au problème de l'efficacité. Le souci de l'efficacité bute naturellement sur sa définition et sur la complexité des instruments d'aide. L'aide publique nette comme l'indique la figure 1 ne comporte pas “les prêts et crédits consentis à des fins militaires” et peu prendre la forme “de dons, de prêts assortis de conditions de faveur [...] ou d'apports d'assistance technique” (OCDE 2016). La plupart des études sur l'efficacité de l'APD ont pris comme hypothèse de départ que cette dernière devait promouvoir la croissance dans les pays en développement aidés. Le CAD de l'Organisation de Coopération et de Développe-

ment Économiques (OCDE) définit l'APD comme la somme des "décaissements nets d'apports publics concessionnels aux pays en développement ayant pour objet le développement économique et social"⁴. Il s'agit donc d'une somme d'argent destinée à un pays en développement et qui devrait favoriser le développement économique et social. Dans cette logique, parler d'efficacité de l'aide revient à savoir si ce montant d'argent a servi à atteindre cet objectif de développement économique et social.

Il est tout à fait légitime de se poser la question de l'efficacité de l'aide, car tous les donateurs ont l'obligation de s'assurer que les fonds qu'ils décaissent dans le cadre de l'aide sont utilisés pour un objectif bien défini et qu'ils sont utilisés de la manière la plus efficace et efficiente possible. Raisons pour lesquelles conditionnalités et sélectivité ainsi que différentes politiques d'aide se sont succédé, car l'on voulait garantir une utilisation optimale. L'aide n'est efficace que lorsqu'elle permet aux pays partenaires d'atteindre leurs objectifs économiques, sociaux et environnementaux (OCDE 2008: 33). Pour la Banque Mondiale, l'efficacité de l'aide est l'impact de l'aide sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, sur l'augmentation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)⁵. Il faut dire qu'il y a eu une évolution de la notion d'efficacité à travers le temps. En effet, le débat sur l'efficacité de l'aide s'est concentré sur l'impact sur la croissance avant de se tourner au cours des années 1990 sur la réduction de la pauvreté et l'atteinte des OMD puis Mawdsley (2012) parlent présentement du "paradigme d'efficacité de développement".

Dans les premiers travaux en matière d'aide internationale, l'accès au capital était considéré primordial pour l'investissement et la croissance dans les pays pauvres. On considérait l'insuffisance de l'épargne et la capacité d'importation de biens d'équipement comme étant des principaux obstacles à l'investissement. L'aide était censée stimuler l'investissement et résoudre le problème de sous-développement. C'est à partir de ce critère qu'on jugeait l'efficacité de l'aide dans les années 1950-1970. Selon le modèle économique standard du développement mis au point par de Chenery et Strout (1966), l'épargne nationale permet les investissements et l'accumulation du capital, qui se traduit finalement par de la croissance économique. Cependant, dans les pays en voie de développement, le constat fut que l'épargne nationale est faible. Le rôle de

l’aide est de venir combler ce vide afin qu’on atteigne des objectifs de croissance. Partant de ce modèle, si l’aide atteint son objectif, 1 pourcent d’aide devrait permettre d’avoir 1 pourcent de croissance économique⁶. À cette époque, toutes les attentions se focalisaient sur la manière dont on arriverait à une rapide croissance économique et la croissance était l’indicateur de l’efficacité⁷. Bien évidemment ce modèle n’est plus en considération de nos jours.

Riddell (2007: 255) montre que pour les pays réellement pauvres qui ont les ressources insuffisantes pour subvenir aux besoins de leur population, l’aide a eu un important rôle à jouer. Cette aide pour remplir des besoins à court terme a été un succès. Pour lui, lorsque l’aide a fourni des biens tangibles dont les populations pauvres avaient besoin, 75 à 90 pourcent de cette aide ont été utiles. Aussi, historiquement, l’aide aurait participé au décollage de certains pays communément appelés les diplômés de l’*International Development Association* (IDA) (Moyo 2009). Ils sont au nombre de 22 dont la Chine, le Chili, la Corée du Sud, la Thaïlande, la Turquie, le Botswana, la Guinée équatoriale, le Swaziland. Sachs (2009) pense que l’aide est efficace parce qu’elle a permis d’améliorer plusieurs conditions de vie en Afrique et que c’est parce que l’aide n’a jamais été dotée de ressources suffisantes, ni ciblée pour une période donnée (dans le but de mettre fin au piège de la pauvreté), que la dépendance se perpétue et que son efficacité tend à se diluer. Brièvement, pour ces auteurs l’aide marche et il faudrait même augmenter les montants alloués.

Plutôt que d’augmenter les montants de l’aide, Moyo (2009) pense simplement que l’aide n’est pas du tout efficace. Elle prône simplement l’arrêt de tout ce flux d’argent qui selon elle est l’“assassin silencieux de la croissance”. Pour elle, l’aide n’est pas efficace parce qu’elle est détournée de son objectif de promotion du développement. Elle rapporte qu’une étude de la Banque mondiale a établi que 85 pourcent des flux de l’aide servaient à des fins différentes de celles formulées à l’origine et qu’ils étaient souvent détournés pour financer des entreprises improductives (Moyo 2009: 80). L’aide serait inefficace parce qu’elle tarit les investissements et crée une culture de la dépendance⁸.

Dans les années 1990, des études montrèrent que la qualité de la gouvernance dans les pays récipiendaires d’aide affecte aussi son efficacité. En effet, si l’aide est inefficace c’est parce que la qualité de la gouvernance est peu désirable. Burnside et Dollar (1998) ont croisé les données d’APD avec des indica-

teurs de qualité de la gouvernance et ils tirèrent la leçon que l'aide serait efficace dans les pays bien gouvernés. Généralement, l'aide interagit avec plusieurs autres variables et il ne faut pas la mesurer de manière indépendante (Collodel et Kotzé 2014: 196). Collodel et Kotzé (2014) remettent en question la façon d'appréhender l'analyse de l'efficacité de l'aide en elle-même. Peut-être même que le fait que la littérature soit non concluante sur l'efficacité est aussi dû aux différentes méthodes d'analyse des auteurs. Étant donné que les contradictions de l'aide liée sont apparentes, notre hypothèse est alors de nous concentrer sur les contradictions de l'aide déliée.

L'AIDE LIEE, UN AVANTAGE POUR LES PAYS DONATEURS

Il y a un consensus sur l'inefficacité de l'aide liée et par ricochet un accord sur le fait que le déliement de l'aide donnerait plus de valeur aux fonds alloués. Par aide liée nous entendons généralement des restrictions, qu'elles soient formelles, informelles, directes ou indirectes, par lesquelles les dispensateurs d'aide cherchent à empêcher que les pays bénéficiaires puissent s'adresser à d'autres pays pour réaliser les achats que l'aide financière reçue leur permet d'effectuer (Riddell 2007; Jepma 1991). C'est dans cette mesure qu'il faut bien poser le problème de l'utilité de l'aide liée reçue pour le bénéficiaire.

Quartey (2005: 6) le fait bien remarquer quand il affirme:

Lier l'aide aux biens et services fournis exclusivement par les entreprises des pays donateurs réduit fortement son impact sur le développement. L'aide liée augmente le coût de l'assistance et emmène les donateurs à avancer leur agenda commercial au lieu de comprendre les besoins des pays en développement. L'aide peut être conçu de nombreuses façons qui permettent de poursuivre les objectifs commerciaux des bailleurs de fonds; un moyen omniprésent est l'insistance sur les produits des pays donateurs⁹.

Les différents montants alloués à l'aide peuvent être accompagnés de conditions restrictives relatives à l'origine des biens et des services. En effet, les clauses de liement font de l'aide un instrument qui sert d'abord l'intérêt des donateurs (Lechevallier et al. 2007; Riddell 2007) en ce sens que l'aide liée ne favorise pas les pratiques d'investissement dans les pays bénéficiaires puisque ceux-ci doivent plutôt passer des commandes d'achat dans le pays donateur et dépenser l'argent dans le pays donateur. Lier l'aide à une source spécifique dans

le pays donateur ne profite pas aux pauvres dans le pays bénéficiaire et est considéré comme un moyen de poursuivre les intérêts commerciaux des donateurs.

L’analyse économique de l’aide montre des disparités en termes de prix des biens, avantages direct ou indirect liés à l’exportation. L’aide liée est en effet profitable aux exportations des donateurs (Jepma 1991; Ellmers 2010). Elle consiste à réserver les marchés à des fournisseurs du pays donateur et à engager les pays bénéficiaires dans un régime d’importations et d’extraversion. La croissance économique des pays donateurs s’en trouve alors stimulée. Wagner (2003) cherchant à tester le lien entre l’aide et l’expansion des exportations a trouvé que “l’aide est associée à une augmentation des exportations de biens à hauteur de 133 pourcent de l’aide”¹⁰. Il y a ainsi de fortes motivations pour le pays donateur à lier son aide. L’amélioration des exportations du donateur, la création d’opportunités d’affaires pour les compagnies locales du donateur. Certaines firmes par le même biais arrivent à acquérir de l’expérience internationale. Tout cela au détriment de l’objectif premier de l’aide qui est de contribuer au développement des pays qui la reçoivent.

Lier l’aide au développement implique pour un donateur non seulement de fournir des ressources, mais d’exiger que l’argent soit utilisé pour acheter des biens et services à ce même donateur ou à un groupe restreint de pays. Cette exigence limite la concurrence et peut mener à des prix inutilement élevés pour les biens et services financés par l’aide en raison de l’absence de concurrence (Aryeetey et al 2003). Par exemple, Osei (1999) a déterminé que le Ghana payait plus cher ses importations financées par l’aide liée. La condition attachée aux projets analysés par Osei (1999) était que les contractants devaient provenir du pays donateur. Il trouva que les projets auraient économisé 18 pourcent du coût, si les fonds n’avaient pas été liés à des conditions et si les achats avaient été soumis à des appels d’offres ouverts.

Compte tenu des contraintes de ressources et du désenchantement lié à l’aide, les donateurs ont eu le choix soit de développer de nouvelles manières de financer le développement ou alors de trouver de nouvelles manières de rendre l’aide plus efficace et le remède magique n’a toujours pas été trouvé. La fourniture de l’aide se justifiant tant qu’elle marche, l’efficacité compte pour beaucoup dans le débat. C’est dans cette perspective que les donateurs ont décidé, pour rendre

l'aide plus efficace, de la délier. Comprendre ce mode d'attribution ouvre une autre facette du débat sur l'efficacité.

LE DELIEMENT ET LA QUESTION DE L'EFFICACITE

Les débats concernant l'aide internationale ont longtemps porté uniquement sur l'aide liée, l'étude de l'aide non liée demeurant marginale. L'objectif ici est de questionner les pratiques de ce mode d'attribution d'aide car il nous semble que les pratiques de l'aide liée sont encore présentes.

Par "aide publique au développement non liée" on entend les prêts ou les dons qui peuvent librement et intégralement servir à financer des marchés dans la quasi-totalité des pays en développement et dans les pays de l'OCDE (OCDE 2009). Les ressources fournies pour financer les dépenses locales du bénéficiaire sont aussi non liées par définition. Dès 1972, la question de l'abandon de l'aide liée s'était déjà posée au sein du CAD et les discussions ultérieures ont conduit à des projets d'accords sur le déliement de l'aide et sur les procédures officielles d'appel à la concurrence (Jepma 1991: 19). L'aspect non lié de l'aide a été formalisée avec la Recommandation sur le déliement de l'APD aux pays moins avancés de 2001 et répondait également à une augmentation à la fois quantitative et qualitative de l'aide (Guggenbühl 2008). De plus, la Déclaration de Paris (2005: 7) mentionne que "De manière générale, le déliement de l'aide accroît son efficacité en réduisant les coûts de transaction à la charge des pays partenaires et en favorisant l'appropriation au plan local et l'alignement sur les stratégies nationales". Le déliement devrait favoriser une meilleure participation du pays récipiendaire, et du côté du donateur, une meilleure prise en compte des stratégies de développement du pays partenaire pour qu'en résulte une meilleure efficacité.

Techniquement, avec l'aide déliée le pays récipiendaire peut disposer librement de la quasi-totalité des montants accordés sans préférence aucune au bailleur de fonds. Les bénéficiaires d'argent non lié peuvent acheter des biens localement ou dans la sous-région à de meilleurs prix avec du financement extérieur. Le CAD précise bien que l'aide non liée est une aide qui est fournie dans le cadre d'un processus permettant l'exercice d'une concurrence ouverte au niveau international (par exemple, à travers la procédure de l'appel à la concurrence internationale). Cependant, une fois encore, l'on ne peut

analyser l’efficacité de l’aide déliée sans prendre en compte d’autres variables comme mentionné par Collodel et Kotzé (2014). Aussi, il existe encore un certain flou dans la manière dont les pays membres du CAD rapportent leurs données sur le déliement, ce qui rend l’analyse systématique et schématique complexe. Par exemple, il n’est pas possible pour l’instant dans la base de données de l’OCDE de pouvoir faire une recherche avec les mots clés ‘aide non liée’.

Florensa (2007) pense que l’aide déliée serait plus efficace que l’aide liée uniquement dans les pays où il existe des politiques plus favorables à la croissance économique. Dans ce sens, avant de délier il faut prendre en compte les facteurs structurels comme le degré de corruption dans le pays récipiendaire pour une meilleure efficacité (Amagashie et al. 2007). Chatterjee et Turnovsky trouvent que délier l’aide permet à l’État récipiendaire d’avoir une meilleure balance fiscale:

La structure fiscale de l’économie a plusieurs conséquences intéressantes pour le choix entre l’aide liée et déliée. En général, tandis que l’aide non liée améliore toujours l’équilibre budgétaire du gouvernement, l’aide liée conduit toujours à la détérioration, ce qui suggère un compromis potentiel entre le bien-être des consommateurs et la solvabilité du gouvernement (Chatterjee et Turnovsky 2006: 510).

Pour ces auteurs, le déliement passerait aussi par la réduction de la dette pour l’État bénéficiaire et lui permettrait une meilleure marge de manœuvre du plan budgétaire. L’idée derrière est de pouvoir offrir plus de flexibilité aux pays récipiendaires. D’un autre côté, de Ravignan (2010), fait remarquer qu’en 2005 par exemple si sur 100 milliards d’APD, 60 milliards sont passés en annulation de dette et se pose la question de savoir “où est l’efficacité de l’aide non liée?”. L’auteur fait la remarque qu’en France, près de 40 pourcent de l’aide ne sort pas du pays et que 10 pourcent de cette aide en 2008 correspondent à des annulations de dettes. Délier l’aide et la faire passer en annulation de dettes relève d’une autre stratégie d’adaptation des donateurs qui confirme le fait qu’il faille s’attarder sur ce mode d’attribution d’aide. Mais plus encore, le paradoxe est que dans le cas du déliement, les analyses économétriques concluent qu’il n’y a pas de différence avec l’aide liée. En effet, Clay et al. (2003: 38) constatent qu’une “augmentation des flux d’aide globale des donateurs est associée à une hausse des exportations même lorsque l’aide est extrêmement déliée”.

Sous un autre aspect, délier l'aide la rend plus efficace dans le sens où cela permettrait de se diriger vers l'appui budgétaire (Quartey 2005). L'appui budgétaire vise à assurer un flux continu de l'aide pour permettre aux gouvernements récipiendaires de financer leurs dépenses liées à la réduction de la pauvreté. L'aide déliée sous forme d'appui budgétaire permet au gouvernement de déterminer les domaines prioritaires sur lesquels les fonds doivent être dépensés, un net avantage sur les arrangements antérieurs où l'aide était liée. Soutenir les pays récipiendaires directement à travers un appui budgétaire en ne liant pas l'aide à des projets spécifiques la rendrait plus efficace (Quartey 2005: 1084). Dans la même optique, il est possible de réduire les coûts de transactions en déliant l'aide et en rendant les pays récipiendaires autonomes. Le déliement de l'aide amène une diminution des coûts de façon indirecte à la gestion de l'aide et de façon directe à l'achat permettant une meilleure adaptation des biens importés aux conditions locales¹¹. Cependant, empiriquement, il semble que la situation soit plus complexe et soulève de nombreux autres problèmes.

DELIER OUI MAIS QUID DU LIEMENT “DE FACTO”: LE PIEGE

Suite à la déclaration de Paris de 2005, plusieurs pays donateurs se sont engagés à délier leur aide. Cependant pour bien comprendre la complexité du déliement, il faut se concentrer sur tout le processus du déliement, que ce soit en appui budgétaire, en annulation de dettes ou en donnant plus de liberté pour l'achat de produits. En effet, les modifications apportées aux politiques d'aide dans la déclaration de Paris (2005) permettent de se procurer des biens et des services à l'extérieur du pays du donateur, mais, empiriquement, une partie de l'aide reste, intentionnellement ou pas, liée *de facto*.

Nous entendons par aide liée *de facto*, la manière dont l'argent déboursé pour les pays récipiendaires finit par revenir aux pays donateurs de façon légale et toujours en cohésion avec le principe de déliement. Il existe ici une contradiction, tension inhérente dans le principe même du déliement qui n'est pas souvent questionné. La première tension peut être liée à des questions d'éthique: un donateur est-il prêt à financer l'économie d'un autre pays concurrent de manière indirecte plutôt que d'investir dans sa propre économie? Prenons par exemple que la France débourse de l'aide non liée au To-

go, le Togo peut hypothétiquement utiliser cet argent pour acheter des biens en Belgique puisqu’il a la latitude d’utiliser l’argent à sa guise. Un pays donateur peut ainsi se retrouver à financer indirectement l’économie d’un autre pays donateur quand il pourrait utiliser cet argent pour sa propre économie. Même s’il y a une obligation morale d’aider les pays moins avancés de manière efficace, il faut résoudre cette première tension.

Deuxièmement, au-delà de l’injection d’argent dans l’économie d’un pays donateur concurrent, les contrats engagés pour un projet d’aide déliée peuvent revenir en fait à une entreprise du pays donateur, ou alors les biens et services sont directement fournis par le marché du pays en question. En effet, Clay et al., (2009) remarquent que dans la distribution géographique des contrats ayant bénéficié d’aide déliée en 2007, la majorité se partage entre l’Australie, la France, l’Allemagne, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis. Des contrats d’aide déliée sont revenus aux pays donateurs dans les faits. C’est pour cela que nous parlons d’aide liée *de facto*. L’aide est plutôt déliée d’un point de vue juridique ou formel, mais dans les faits il en est autrement. En effet, Clay et al. (2009: 16) montrent que sur tous les contrats ayant bénéficié d’aide non liée “62% des contrats et 60% en valeur ont été attribués dans le pays donateur”¹².

Plusieurs raisons expliquent le liement *de facto*. Il y a la barrière financière comme la faible marge de crédit des entreprises locales qui les rend moins compétitives pour de gros projets. Au-delà de ce fait, comme le font remarquer les auteurs, les pays donateurs ont toujours tendance à influencer les décisions. Par exemple au Mali, Bergamaschi et Raffinot (2010) font savoir que le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CLSP) avait été demandé par les bailleurs de fonds afin que le Mali puisse bénéficier de mesures d’annulation de dettes en 2002. Malgré qu’à l’époque ce dernier avait déjà rédigé une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, la Banque Mondiale ne l’accepta pas et contraignit le Mali à rédiger un autre document qui correspondrait plus aux attentes de la Banque. Une façon de montrer que le déliement devrait se faire suivant les conditions du donateur. De manière similaire, Rückert (2007) montre comment les documents de stratégie de réduction de la pauvreté ne servent qu’à reproduire un certain ordre néolibéral plutôt que d’engager un partenariat productif avec les pays récipiendaires. Considérant cela, il est donc important de se demander à quel point les politiques

de déliement sont pensées dans le débat sur l'efficacité de l'aide.

Souhaite-t-on lier l'aide d'une autre façon et par là reproduire un certain ordre néolibéral ou va-t-on prendre en compte les besoins réels des pays récipiendaires? Il est vrai, comme toute institution structurelle, les manières de faire ont parfois tendances à se reproduire et sont difficiles à changer. Ellmers (2010), faisant allusion à l'aide non liée, préfère parler de "retour à l'envoyeur" ou alors de "progrès sur papier". Pour cet auteur, il y a des différences structurelles importantes entre les entreprises des pays donateurs et celles des pays récipiendaires. Ainsi, si les contrats sont passés avec les entreprises du pays donateur, c'est parce que celles-ci ont un meilleur accès à l'information sur les appels d'offres et maîtrisent les procédures pour y répondre. Aussi, les donateurs imposent pour les projets qu'ils financent, des critères que les entreprises des pays moins développés sont rarement en mesure de remplir, comme par exemple pouvoir témoigner d'une longue expérience.

Donc, les appels d'offres représentent des opérations de trop grande taille par rapport aux capacités des entreprises locales. Et les bailleurs, plutôt que de fractionner leurs appels d'offres en lot permettant à des patrons locaux d'y répondre, préfèrent par commodité avoir à faire à un seul et unique interlocuteur. Pour Ellmers (2010), ce n'est peut-être pas nécessairement les donateurs qui cherchent à privilégier leurs propres entreprises, mais ils agissent surtout par souci d'efficacité, une efficacité de court terme qui sape les efforts de développement à plus long terme. Il y a donc un fossé entre le déliement formel de l'aide bilatérale et la pratique réelle, ce qui implique un effet volontaire ou involontaire d'un liement *de facto*.

Le piège ici serait que les bailleurs continuent à parler de déliement sans résoudre les tensions inhérentes à ce mode d'attribution de l'aide si on désire améliorer son efficacité. Nous pensons que délier davantage l'aide nécessitera de lever d'autres verrous étant donné que même à concurrence ouverte ce sont de fait les entreprises des pays riches et de plus en plus celles de grands pays émergents qui continuent d'emporter la majorité des appels d'offres. On veut délier pour rendre efficace mais on finit par créer une structure qui ne permet pas aux pays récipiendaires de bâtir leur capacité. Comme l'ont fait remarquer Wood (2011) le défi ne consiste pas à délier formellement l'aide, mais plutôt à réduire ou éliminer ce qui maintient, intentionnellement ou pas, des pratiques infor-

nelles d'aide liée. C'est un premier pas, comme nous posons ici, d'identifier les tensions de cette pratique pour mieux les comprendre.

CONCLUSION

Il est question de déliement lorsque les donateurs retirent les restrictions en ce qui concerne la fourniture des biens. Les pratiques de déliement présentement ressemblent un peu plus à un écran de fumée qui fait que les donateurs ne se concentrent pas sur des problèmes comme le renforcement des capacités locales. Notre but dans cet article a été de montrer les tensions et contradictions existantes au sein de ce mode d'attribution de l'aide. C'est en prenant en compte et en résolvant ces tensions qu'on pourra améliorer le débat sur l'efficacité de l'aide déliée.

Les pays membres du CAD se sont résolument engagés sur la voie du déliement avec différentes implications. Il faut considérer l'efficacité du déliement plutôt comme un processus. Premièrement, il y a l'efficacité du point de vue du prix des marchandises et aussi l'efficacité en termes de gains temporels. Ensuite, le déliement touche les questions connexes de l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques et aussi la question de l'allègement de la dette. Le présent travail s'est concentré sommairement sur les différentes tensions de ces différents modes. Il conclut que l'on pourrait douter de l'authenticité du déliement dans une vue d'ensemble puisque l'aide déliée a un effet de distorsion sur le commerce entre pays donateurs et pays récipiendaires. Un effet que les auteurs avaient déjà souligné dans le cadre de l'aide liée. À l'avenir, il serait intéressant de savoir si cet effet de distorsion est voulu par les pays donateurs, en faisant des études empiriques qui prendraient compte des documents de références que proposent les donateurs aux bénéficiaires.

NOTES

¹ L'aide liée est définie dans cette étude comme l'aide aux projets contractés par des entreprises privées dans le pays donateur. Il se réfère à l'aide liée aux biens et services fournis exclusivement par les entreprises des pays donateurs ou des agences. L'aide peut également être liée à des conditions telles que la politique ou les réformes institutionnelles, mais nous définissons l'aide liée étroitement de manière à exclure l'aide liée aux conditions et tout autre type d'aide. En effet, plusieurs dépenses sont

comptabilisées dans le terme APD: il s'agit de l'aide alimentaire, l'aide d'urgence, l'aide aux réfugiés, les remises de dette, l'aide sectorielle, certaines opérations de maintien de la paix (remises en état d'infrastructures, déminage ou organisations d'élections). L'auteur remercie ici Tity Agbahey, Emmanuella Ayanou, Fiacre Zoungni et les deux relecteurs qui ont fourni des commentaires sur des versions précédentes de cet article.

² Les pays membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE sont présentement au nombre de 29: Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Union Européenne. Voir site de l'OCDE, <http://www.oecd.org/fr/cad/lesmembresducad.htm> (consulté en novembre 2016).

³ Pour un tour d'horizon de la littérature sur l'efficacité de l'aide, voir Amprou et Chauvet (2007); Ellison (2016).

⁴ Glossaire des principaux termes et concepts, revue de l'OCDE sur le développement: rapport 2009.

⁵ Site internet de la banque mondiale, <http://donnees.banquemondiale.org/theme/efficacite-de-laide> consulté (en ligne) le Novembre 2016.

⁶ C'est un modèle qui n'est plus utilisé actuellement, mais que l'on doit mentionner pour son caractère dominant en ce qui concerne les politiques d'aides. Lorsque Chenery était vice-président de la banque mondiale de 1972 à 1982 il a fait usage de son modèle connu sous le nom du modèle du "double déficit". Double déficit parce que les objectifs étaient "firstly, to incite the developing countries to resort to massive external borrowing and foreign investments, and secondly, to subject their development to a dependency on exports" (Toussaint 2014).

⁷ Une étude de 25 pays d'Afrique subsaharienne pour la période 1970-1997 est parvenue à la conclusion qu'il existait une solide corrélation entre l'aide, les investissements et la croissance (Gomanee et al. 2005). Dans un autre examen de "64 régressions concernant le lien entre l'aide et la croissance, 38 indiquaient une corrélation significative et positive, 25 une corrélation insignifiante et une seulement une corrélation nettement négative" (Hansen et Tarp, 2000 cité dans Nations Unies [2006: 31]).

⁸ Pour appuyer son point de vue elle donne l'exemple du fabricant de moustiquaire avec quinze salariés: Ce dernier fabrique et vend des moustiquaires dans une région défavorisée. Puis tout à coup, un projet de distribution gratuite de moustiquaires est lancé dans la région. À coup sûr, les populations auront des moustiquaires gratuitement, mais le fabricant en question aura perdu son affaire. La quinzaine de personnes que l'entreprise embauchait perdront leur travail ce qui privera leur famille de gagnepain. Cette entreprise aurait pu prospérer et devenir une vitrine pour la région.

⁹ Traduction de l'auteur.

¹⁰ Traduction de l'auteur. Wagner (2003: 19) estime que "35 cents de chaque dollar d'aide revient directement au donateur pour les exportations de biens liés au projet financé par l'aide et qu'un autre 98 cents revient au donateur pour les exportations de biens non directement liés au projet d'aide. Ces mesures excluent les exportations de services, qui comprennent certainement une partie importante des exportations des donateurs vers les bénéficiaires".

¹¹ Déliair l'aide minimise également les dépenses hors budget entre partenaires et gouvernements qui surviennent généralement en raison du manque de planification des dépenses courantes éliminant ainsi les distorsions à l'intérieur du système de l'aide en général. La plupart du temps, le déliement encourage l'autonomisation par l'utilisation des systèmes et capacités locales renforçant la main-d'œuvre locale. Par ailleurs, il a été établi que la soumission des rapports distincts sur une gamme de projets ponctuels et financés par des bailleurs de fonds différents est coûteuse de par les réunions nombreuses qu'elle entraîne entre les responsables.

¹² Les auteurs du rapport soulignent que "de nombreux projets officiellement déliés se sont révélés être *de facto* lié ou d'avoir seulement certaines composantes non liées. Dans la plupart des projets d'investissements, les chefs de projets et la plupart des composantes techniques proviennent de chez les donateurs, même si l'approvisionnement est acheminé par l'intermédiaire des systèmes des pays bénéficiaires. Cela remet en question dans une certaine mesure l'authenticité des efforts déliement et reflète la réalité selon laquelle, même si l'approvisionnement est confié aux partenaires, la

plupart des donateurs tentent d'influencer la mise en œuvre du projet, par le biais d'assistant technique à long terme ou de consultants gestionnaires de leur pays d'origine. Les raisons du liement de fait: (i) la réglementation des donateurs; (ii) le manque de capacités locales; (iii) les entrepreneurs locaux et régionaux sont incapables de concurrencer internationalement; (v) l'inégal accès à l'information; (vi) l'aversion pour le risque potentiel au siège des bailleurs de fonds; et (iv) la pression pour la rapide mise en œuvre des projets" (Clay et al. 2009: 11).

REFERENCES

- Agence Française de Développement (2005), *Development Aid: Why and How? Towards Strategies for Effectiveness*, in "Notes and documents", 22 (Paris: Agence Française de Développement).
- A. Alesina, D. Dollar (1998), *Who gives foreign aid to whom and why?*, in "National Bureau of Economic Research" (NBER), Working Paper n. 6612, pp. 1-47.
- J.A. Amegashie, B. Ouattara, E. Strobl (2007), *Moral Hazard and the Composition of Transfers: Theory with an Application to Foreign Aid*, CESifo Working paper n. 1996, pp. 1-48.
- J. Amprou, L. Chauvet (2007), *Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux*, in "Notes et documents", 37 (Paris: Agence Française de Développement).
- E. Aryeetey, B. Osei, P. Quartey (2003), *Does tying aid make it more costly? a Ghanaian case study*, in "Institute of Statistical, Social and Economic Research", University of Ghana, Paper presented at the Workshop on "Quantifying the Impact of Rich Countries' Policies on Poor Countries", Center for Global Development and the Global Development Network, Washington D.C.
- Banque Mondiale (2016), <http://donnees.banquemondiale.org/theme/efficacite-de-laide>, consulté Novembre 2016.
- C. Burnside, D. Dollar (2000), *Aid, Policies and Growth*, in "American Economic Review", 90, 4, pp. 847-868.
- S. Chatterjee, S.J. Turnovsky (2004), *Tied versus untied foreign aid: consequences for a growing economy*, in "Computing in Economics and Finance", 8, pp. 1-46.
- Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (2006), *Le développement économique en Afrique Doublement de l'aide: assurer la "grande poussée"*, Nations Unies, New York et Genève.
- H.B. Chenery, A.M. Strout (1966), *Foreign Assistance and Economic Development*, in "The American Economic Review", 56, 4, pp. 679-733.
- E.J.G. Clay, L. Natali (2009), *Untying Aid: Is it working. An Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration and of the 2001 DAC Recommendation of Untying ODA to the LDCs*, Copenhagen December 2009: Danish Institute for International Studies.
- A.G. Collodel, D.A. Kotzé (2014), *The Failure of Cross-country Regression Analysis in Measuring the Impact of Foreign Aid*, in "Journal of Developing Societies", 30, 2, pp. 195-221.
- A. de Ravignan (2010), *Développement: comment mieux aider le Sud?*, in "Alternatives Internationales", 6, 47.
- D.R. Dollar (1998), *Assessing aid: What works, what doesn't, and why* (Oxford: Oxford University Press).
- C.S. Ellison (2016), *Can the New Deal solve the old problem of aid orphans and darlings? Aid effectiveness in fragile states*, in "Development Policy Review", 34, 4, pp. 467-481.
- B. Ellmers (2010), *Déclaration de Paris de 2005: l'aide liée ou le retour à l'envoyeur*, in "Alternatives internationales", 38.
- Glossaire des principaux termes et concepts, revue de l'OCDE sur le développement: rapport 2009.
- K. Gomance, S. Girma, O. Morrissey (2005), *Aid and Growth in Sub-Saharan Africa: Accounting for Transmission Mechanisms*, in "Journal of International Development", 17, 8, pp. 1055-1075.



- T. Guggenbühl (2008), *Coopération avec les pays en développement*, in “Annuaire suisse de politique de développement”, 27, 1, pp. 15-38.
- P. Jacquet (2006), *Revisiter l'aide publique au développement*, in “Économie internationale”, 108, pp. 139-152.
- C.J. Jepma (1991), *L'aide liée* (Paris: Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques).
- A. Lechevallier, J. Moreau, F. Pacquement (2007), *Mieux gérer la mondialisation?: l'aide publique au développement* (Paris: Ellipses).
- J. Miquel-Florensa (2007), *Aid effectiveness: a comparison of tied and untied aid*, Unpublished manuscript (New York: Columbia University Press).
- D. Moyo (2009), *L'aide fatale: les ravages d'une aide inutile et de nouvelles solutions pour l'Afrique* (Paris: JC Lattès).
- OCDE (2005), *Paris Declaration on aid effectiveness*, Paris, www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf.
- OCDE (2009), *Pour une meilleure aide au développement Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris: Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, Éditions OCDE.
- OCDE (2016), *Les membres du CAD*, <http://www.oecd.org/fr/cad/lesmembres/lesmembres.htm>, (consulté novembre 2016).
- OCDE (2016), *Distribution de l'APD nette* (indicateur), doi: 10.1787/b33db6cb-fr (Consulté le 25 novembre 2016).
- B. Osei (2004), *How tied aid affects the cost of aid-funded projects in Ghana*, in “African Economic Research Consortium”, Research Paper, n. 137.
- J.M. Piet Lanser, E. Paré (2010), *Étude thématique l'efficacité de l'aide non liée en termes de développement: évaluation de la mise en œuvre de la déclaration de paris et de la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'APD aux PMA étude de pays Burkina Faso*, ECORYS Nederland B.V.
- P. Quartey (2005), *Innovative ways of making aid effective in Ghana: tied aid versus direct budgetary support*, in “Journal of international Development”, 17, 8, pp. 1077-1092.
- A. Rückert (2007), *Producing Neoliberal Hegemony? A Neo-Gramscian Analysis of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) in Nicaragua*, in “Studies in Political Economy”, 79, 1, pp. 91-118.
- R. Riddell (2007), *Does foreign aid really work?* (Oxford: Oxford University Press).
- J. Sachs (2009), *Aid ironies*, http://www.huffingtonpost.com/jeffrey-sachs/aid-ironies_b_207181.html (consulté janvier 2016).
- E. Toussaint (2014), *Theoretical lies of the World Bank*, <http://www.cadtm.org/The-World-Bank-s-Theories-on#nb5-20> (consulté Septembre 2011).
- D. Wagner (2003), *Aid and trade – an empirical study*, in “Journal of the Japanese and International Economies”, 17, 2, pp. 153-173.
- B. Wood, J. Betts, F. Etta, J. Gayfer, D. Kabell, N. Ngwira, F. Sagasti, M. Samaranyake (2011), *The Evaluation of the Paris Declaration, Final Report*, in “Danish Institute for International Studies”, May 2011.

