



Le droit du financement public de l'aide au développement

Lanciné Traore

► To cite this version:

Lanciné Traore. Le droit du financement public de l'aide au développement. Droit. Normandie Université, 2022. Français. NNT : 2022NORMMLH01 . tel-03642909

HAL Id: tel-03642909

<https://theses.hal.science/tel-03642909>

Submitted on 11 Oct 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THÈSE

Pour obtenir le diplôme de doctorat
Spécialité SCIENCES JURIDIQUES
Préparée au sein de l'Université Le Havre Normandie

Le droit du financement public de l'aide au développement

Présentée et soutenue par
LANCINE TRAORE

Thèse soutenue le 27/01/2022
devant le jury composé de

M. JEAN-FRANCOIS BOUDET	MAÎTRE DE CONFERENCES (HDR), UNIVERSITE PARIS 5 UNIVERSITE PARIS DESC	Rapporteur du jury
MME SARAH CASSELLA	PROFESSEUR DES UNIVERSITES, UNIVERSITE LE MANS	Rapporteur du jury
M. VINCENT TCHEN	PROFESSEUR DES UNIVERSITES, UNIVERSITE DE ROUEN NORMANDIE	Membre du jury
M. NICOLAS GUILLET	MAÎTRE DE CONFERENCES (HDR), UNIVERSITE LE HAVRE NORMANDIE	Directeur de thèse

Thèse dirigée par NICOLAS GUILLET, Centre de recherche sur les mutations du droit et les mutations sociales

À mes parents

REMERCIEMENTS

Je souhaite tout d'abord remercier mon directeur de thèse, Monsieur Nicolas GUILLET, qui m'a conseillé et guidé pendant toutes ces années de recherche. Sa disponibilité permanente et ses observations avisées m'ont été précieuses dans la réalisation du présent travail. Qu'il soit aussi remercié pour ses remarques toujours pertinentes, ses critiques constructives et ses encouragements qui ont été d'une importance inestimable tout au long de mon cheminement scientifique. Je le remercie également pour les possibilités qu'il m'a offertes et pour la liberté de recherches qu'il m'a accordée.

Ces mêmes remerciements valent aussi pleinement pour toutes les personnes avec qui j'ai partagé mes études et notamment ces années de thèse.

J'exprime aussi ma reconnaissance à Madame Sarah CASSELLA, Professeur à l'Université le Mans, ainsi qu'à Monsieur Jean-François BOUDET, Maître de conférences (HDR) à l'Université Paris 5, Université Paris Descartes, de l'honneur qu'ils m'ont fait en acceptant d'être rapporteurs de cette thèse.

J'exprime ma gratitude à Monsieur Vincent TCHEN, Professeur à l'Université de Rouen Normandie, pour avoir accepté de faire partie de mon jury de thèse et pour avoir contribué, par ses commentaires détaillés et enrichissants, à l'amélioration de ce travail.

Enfin, j'adresse un grand merci à ma famille pour son soutien inconditionnel, ainsi qu'à mes amis pour leur écoute et leurs conseils avisés. Mes efforts ont été encouragés par le souci de ne pas les décevoir.

TABLE DES ABREVIATIONS

AAP	Aide alimentaire programmée
ABG	Aide budgétaire globale
ABS	Aide budgétaire sectoriel
ACP	Afrique, Caraïbe et Pacifique
ADAC	Allègement de la dette après une catastrophe
AEC	Allègement de la dette après une catastrophe
AFD	Agence Française de Développement
AFETI	Agence française d'expertise technique internationale
AGNU	Assemblée Générale des Nations Unies
AID	Association internationale de développement
AII	Accord investissement international
ALBA – TCP	Alliance Bolivarienne pour les peuples de notre Amérique – Traité de commerce des Peuples
AMGI	Association Multilatérale pour la Garantie des Investissements
AN	Assemblée Nationale
Annuaire fr. dr. Int.	Annuaire français de droit international
AP	Aide publique
APD	Aide publique au développement
APE	Accords de partenariat économique
APNE	Associations de protection de la nature et de l'environnement
ARC	Fonds fiduciaire d'assistance et de riposte aux catastrophes
Art.	Article
ATTAC	Association pour la taxation des transactions financières pour l'action citoyenne
BADEA	Banque arabe pour le développement économique en Afrique
BAfD	Banque africaine de développement

BAPA	Buenos Aires pour la promotion et la mise en œuvre de la coopération technique entre pays en développement
BAsD	Banque Asiatique de développement
BAT	Bureaux d'assistance technique
BDAE	Banque de développement de l'Afrique de l'Est
BDEAC	Banque de développement des État de l'Afrique centrale
BDEGL	Banque de développement des États des grands Lacs
BID	Banque interaméricaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIT	Bureau international du travail
BM	Banque Mondiale
BOAD	Banque ouest africaine de développement
C. civ.	Code civil
C2D	Contrat de désendettement et de développement
CAC	Comité administratif de coordination
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAE	Conseil d'analyse économique
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CD	Coopération décentralisée
CDCS	Centre de crise et de soutien
CE	Commission européenne
CEE	Communauté économique européenne
CEE – ACP	Communauté économique européenne – États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
CEFEB	Centre d'études financières, économiques et bancaires
CEI	Communauté d'États indépendants
CETIM	Centre Europe – Tiers Monde
Cf.	Se référer à

CGI	Code général des impôts
Ch.	Chapitre
CICID	Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement
CIF	Fonds d'investissement pour le climat
CIP	Chiffres de planification indicative
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CJUE	Cour de Justice de l'Union européenne, anciennement Cour de justice des communautés européennes
CMF	Code monétaire et financier
CMP	Commission mixte de partenariat
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée
CNDSI	Conseil national du développement et de la solidarité internationale
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
CNULCD	Convention des Nations unies pour la lutte contre la désertification
COM	Contrat d'objectifs et de moyen
CONF.	Conférence
COPP	Conseil de coopération et de pilotage de partenariat
COS	Conseil d'orientation stratégique de l'AFD
COSP	Conférence d'orientation stratégique et de programmation
CPD	Cohérence des politiques pour le développement
CPIA	Country Performance and Institutional Assessment
CPJUI	Cour permanente de justice internationale
CR	Compte rendu
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté

CTA	Centre technique pour le développement de l'agriculture
CTPD	Coopération technique entre pays en développement
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales
DAEI	Délégation aux affaires européennes et internationales
DCP	Document-cadre de partenariat
Décr.	Décret
DFID	Department for International Development
DG Trésor	Direction générale du Trésor
DGCID	Direction générale de la Coopération internationale et du Développement
DGESIP	Direction de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DGPTE	Direction Générale du Trésor et des Politiques Économiques
Dir.	Sous la direction de
DPT	Document de politique transversale
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
DTS	Droits de tirage spéciaux
ECOSOC	Conseil Économique et Social des Nations Unies (ECOSOC)
éd.	Édition
EDCE	Études et documents du Conseil d'État
EF	Expertise France
EPIC	Établissement public de l'État à caractère industriel et commercial
ESS	Économie sociale et solidaire
FASEP	Fonds d'étude et d'aide au secteur privé
FAO (OAA)	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAS	Facilité d'Ajustement structurel
Fasc.	Fascicule
FED	Fonds européen de développement

FEI	France expertise internationale
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FEMIP	Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FHF	Fédération hospitalière de France
FIDA	Fonds international de développement agricole
FISEA	Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique
FMI	Fonds monétaire international
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance
FSP	Fonds de solidarité prioritaire
FSD	Fonds de solidarité pour le développement
FSPI	Fonds de solidarité pour les projets innovants, les sociétés civiles, la francophonie et le développement humain
FTS	Facilité pour la transformation systémique
G20	Groupe des vingt
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GEMDEV	Groupement d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du Développement
GES	Gaz à effet de serre
GFP	Gestion de finance publique
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GT-EFF	Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide publique au Développement (hébergé par le CAD)
HCR	Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés
HQE	Haute qualité environnementale
IADM	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
IATI	Initiative internationale pour la transparence de l'aide

Ibid.	Ibidem
IBW	Institutions de Bretton Woods
ICD	Instrument de coopération au développement
IDA	Association internationale pour le développement
IDE	Investissements directs étrangers
IDH	Indice de développement humain
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IITA	Initiative internationale pour la transparence de l'aide
INTER	Intérêt public international
IRD	Institut de recherche pour le développement
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
J.-Cl	Jurisclasseur
J.-C. DI	Jurisclasseur droit international
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
Loc. cit.	Loto citato
LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAE	Ministère des Affaires Étrangères (MAE)
MEFI	Ministère de l'économie et des finances
MEN	Ministère de l'éducation nationale
Min.	Ministre
n°	Numéro
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NOEI	Nouvel ordre économique international
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
ODD	Objectifs de développement durable
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OIT	Organisation internationale du travail

OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs millénaires pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
Op. cit.	Opere citato
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OSI	Organisations de solidarité internationale
p.	Page
PAM	Programme alimentaire mondial
PAS	Programmes d'ajustement structurel
PDEM	Pays développés à économie de marché
Pdt.	Président
PEAT	Programme élargi d'assistance technique
PED	Pays en développement
PFI	Private Finance Initiative
PFR	Pays à faible revenu
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de Loi de Finances
PMA	Pays moins avancés
PMCED	Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement
PMD	Partenariat Mondial pour le Développement
PME	Petite et moyenne entreprise
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
pp.	Pages
PPA	Parité de pouvoir d'achat

PPP	Pays pauvres prioritaires
PPP	Partenariat public privé
PPTE	Pays pauvres très endettés
PRI	Pays à revenu intermédiaire
PRITI	Pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure
PRITS	Pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure
PROPARCO	Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Économique (Groupe AFD)
PTF	Partenaires techniques et financiers au développement
PTOM	Pays et territoire d’Outre-Mer
PUF	Presses Universitaires de France
Rapp.	Rapporteur
Rép.	Répertoire international Dalloz
RES.	Résolution
Rev.	Revue
RNB	Revenu national brut
RPC	Fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance
RSCD	Réseau syndical de coopération au développement
SCCF	Fonds spécial pour les changements climatiques
Sect.	Section
SFI	Société financière internationale
SGP	Système généralisé de préférences
SCN	Stratégies de coopération nationale
SND	Stratégie nationale de développement
SPG	Système de préférences généralisées
SRP	Stratégie de réduction de la pauvreté
T.	Titre
t.	Tome

TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'union européen
TICR	Taux d'intérêts commerciaux de référence
TTF	Taxe sur les transactions financières
UE	Union européenne
UN	Nations-Unies
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFCR	Agence des Nations unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNIFEM	Fonds de développement des Nations unies pour la femme
USAID	States Agency for International Development
V.	Voir
Vol.	Volume
VSI	Volontaire de solidarité internationale
ZES	Zone économique exclusive
ZSP	Zone de solidarité prioritaire

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : LE PHENONEME JURIDIQUE DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

TITRE 1 : LE SYSTÈME DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

CHAPITRE 1 : Les acteurs du financement public de l'aide au développement

CHAPITRE 2 : Les sources du financement public de l'aide au développement

TITRE 2 : LES GESTIONNAIRES DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

CHAPITRE 1 : Les États : gestionnaires de l'aide bilatérale

CHAPITRE 2 : Les organisations internationales : gestionnaires de l'aide multilatérale

DEUXIEME PARTIE : LE CADRE NORMATIF DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

TITRE 1 : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

CHAPITRE 1 : Les instruments conventionnels du financement public de l'aide au développement

CHAPITRE 2 : La révision des fondements juridiques constitutifs des rapports d'assistance entre États

TITRE 2 : UNE NORMALISATION ACCRUE DES RAPPORTS D'ASSISTANCE EN MATIERE D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

CHAPITRE 1 : La recherche de l'efficacité de l'aide publique au développement

CHAPITRE 2 : Le contrôle et l'évaluation du système de financement public au développement

INTRODUCTION

1. Les politiques d'aide en faveur des pays en développement existent depuis le début des années 1950 et leur champ a considérablement évolué depuis, avec l'apparition de nouveaux acteurs et de nouveaux outils de coopération¹. Le financement public de l'aide au développement – qu'on l'appelle « aide publique au développement » (APD) ou encore « coopération au développement » (Titre XVII du traité de Maastricht ; art. 4 §4 et chapitre 1 du titre III du TFUE) – constitue depuis la fin de la seconde guerre mondiale l'un des canaux privilégiés du soutien financier dont bénéficient les pays du sud ou pays en développement. En effet, depuis la Seconde Guerre mondiale d'énormes capitaux ont été transférés dans les pays sous-développés sous des aspects divers et des formes multiples. Une partie de ces transferts consiste en flux de capitaux ayant pour but principal le développement économique et social. Ce type de transfert, mettant en rapport, d'une part, les États souverains entre eux et, d'autre part, les États souverains et les organisations internationales, est un phénomène qui date précisément de la période d'après la Seconde Guerre mondiale. De plus, ce type de rapport est imprégné du climat politique qui a prévalu pendant cette période.

2. Cependant, le concept définissant ce type de relation n'est jamais déterminé d'une façon univoque. La terminologie reste abondante et incertaine. Les différents termes utilisés ne sont jamais départis d'une réalité politique dans laquelle ils sont nés.

3. Après des années de pratique de l'aide, on est en mesure de prendre du recul et d'essayer d'établir un concept, basé sur l'appréciation réaliste de la pratique et plus précis dans ses éléments. Compte tenu des données de la pratique actuelle des transferts des fonds publics vers les pays sous-développés, il est possible de dégager une notion du financement public de l'aide au développement en tant qu'investissement hors marché fondé sur les objectifs que le bailleur de fonds entend poursuivre. Dès lors, on serait tenté de s'interroger sur ce que renferme cette notion. En quoi elle se diffère des autres mouvements de capitaux ? et enfin quelles sont ses fonctions entendues dans le processus du développement ? Les réponses à ces questions feront l'objet de cette introduction. Cependant, avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient tout d'abord de présenter à titre indicatif son historique.

¹ Virginie DIAZ-PEDREGA., Danielle KAMELGARN-CERLAND., « Les transformations de la coopération internationale pour le développement », dans *Sociologies pratiques* 2013/2 (N°27), éd. Presse de Sciences Po, 218 p, p. 3.

4. Les flux financiers internationaux existent depuis plusieurs siècles. D'ailleurs, faut-il rappeler que dès le XVI^e siècle, le prêt entre pays européen existait déjà. En effet, il ne faut pas l'oublier que l'Angleterre s'est endettée vis-à-vis de la Hollande aux XVII^e et XVIII^e siècles avant de prêter à son tour à de nombreux pays. De même, les États-Unis se sont beaucoup endettés au XIX^e siècle. La pratique de l'emprunt international est donc ancienne, mais on ne peut guère parler d'aide publique au développement. Car ces financements avaient une origine privée et un strict objectif de profit².

5. L'APD moderne naît à la fin de la Seconde Guerre mondiale et grandit dans un quadruple contexte, notamment la reconstruction (européenne et asiatique) ; la guerre froide (concurrence diplomatique bipolaire) ; la décolonisation (créant des nations désireuses de « développement ») ; la concurrence commerciale pour l'accès aux marchés des pays en développement. Très concrètement, l'APD moderne n'apparaît qu'en 1945 des suites de la Seconde Guerre Mondiale et de l'ampleur de la crise financière de 1929 qui illustre le besoin de coopération internationale³. C'est dans ce contexte que sont créés la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, le Fonds Monétaire International (FMI), ainsi que l'Organisation des Nations Unies. Plusieurs motivations originelles apparaissent : les intérêts nationaux, la pensée humaniste (progressivement libérée de l'idéologie coloniale) et la leçon, chèrement payée, de la nécessaire coopération internationale⁴.

6. S'agissant en tout premier lieu des intérêts nationaux des bailleurs de fonds, l'APD s'est imposée parallèlement à l'accession à l'indépendance des anciennes colonies. On est alors en pleine guerre froide et les puissances occidentales veulent conserver des liens avec les nouveaux pays indépendants. En France, « le Général de Gaulle se saisit du problème dès son arrivée au pouvoir et voit dans l'APD un moyen de maintenir un lien et une certaine influence

² Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *L'aide publique au développement*, op. cit., p. 4.

³ Aurélie LARQUEMIN, *L'aide publique au développement est-elle efficace à l'échelle macro-économique ?*, Thèse pour : Diplôme de Sciences Po Strasbourg, 2008, 144 p, p. 7.

⁴ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *Ibid.*, p.. 4 et s.

sur les anciennes colonies »⁵. Pour ce faire, il maintient, en changeant leur nom, les instruments qui existaient pour gérer les colonies. À cet effet, « *la Caisse Centrale de la France d’Outre-Mer, qui était la banque des colonies depuis 1944, devient la Caisse Centrale de Coopération Économique de 1958 à 1992. Devenue Caisse française de développement en 1992, elle est un acteur important de la coopération au développement (elle existe toujours et s’appelle désormais l’Agence Française de Développement (AFD)). De même, elle a gardé le franc CFA, franc des Colonies Françaises d’Afrique, mais la signification de son nom est habilement changée. Après l’indépendance, il devient le franc de la Communauté Financière d’Afrique en Afrique de l’Ouest ou le franc de de la Coopération Financière d’Afrique en Afrique centrale* »⁶. À noter que depuis 2020, les négociations pour remplacer le franc CFA par l’ECO sont en cours. Enfin, elle a également créé un Fonds d’Aide de Coopération (FAC) dont l’objectif est d’apporter des subventions et financer une aide technique aux pays en voie de développement dits du champ, c’est-à-dire les anciennes colonies françaises.

7. S’agissant en revanche de la pensée humaniste (progressivement libérée de l’idéologie coloniale), le concept d’APD est largement inspiré du plan Marshall en Europe⁷. En effet, la réflexion théorique sur le développement attribue alors un rôle actif à l’aide internationale, soulignant le besoin d’accélérer les investissements pour soutenir la croissance et, donc, la nécessité d’apporter des financements extérieurs, car l’épargne dans les pays en développement est insuffisante pour financer les investissements au niveau souhaitable. Les États donateurs d’aide considèrent qu’ils ont tout intérêt à ce que les États bénéficiaires se développent et deviennent ainsi des partenaires économiques plus intéressants⁸. D’ailleurs, c’est dans cet esprit que la France, ancienne puissance coloniale qui disposait déjà d’une grande

⁵ Marie-Christine KESSLER, *La politique étrangère de la France : Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, p. 303.

⁶ *Ibid.*, p. 333.

⁷ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *L’aide publique au développement*, Paris, Coll. « Repères », éd. La Découverte, 2015, p. 5.

⁸ Louis CAUDRON, « Il est temps de réviser les objectifs de l’aide publique au développement », dans *Fondation Robert SCHUMAN / Question d’Europe* N°542, 13 janvier 2020, pp. 1-6, p. 1.

expérience de l'Afrique, a réussi à convaincre la Communauté Économique Européenne, nouvellement créée, de l'intérêt de cette politique. Le Fonds Européen de Développement (FED) est créé en 1959 et, pendant plus de vingt ans, l'importante Direction du Développement de la CEE sera dirigée par des Français, souvent anciens administrateurs de la France d'Outre-mer.

8. À partir des années 1960, le droit du financement public de l'aide au développement s'est affirmé en tant que tel. En d'autres termes, le problème du financement international public de l'aide au développement s'est posé au début des années 1960, « *point de départ de l'irréversible mouvement de décolonisation qui a entraîné l'émergence d'un grand nombre de pays en développement sur la scène internationale* »⁹. Ce mouvement s'est amplifié, jusqu'à se confondre à partir de 1974 avec un droit du nouvel ordre économique international (NOEI). En effet, « *la NOEI revendiqué vise à compenser les inégalités existantes entre États industrialisés et pays en développement et de substituer à un ordre ancien, jugé injuste et périmé, un ordre nouveau plus rationnel et plus équitable* »¹⁰.

9. Cependant, il est important de rappeler qu'initialement, le « développement » des pays que constituaient le Tiers Monde était tout entier à la politique coloniale des grandes Puissances. Dans cet esprit, ce qui forme aujourd'hui la matière du droit du développement relevait donc de la législation coloniale, c'est-à-dire du droit interne des Puissances métropolitaines. En effet, « *le droit international n'apparaissait, de manière plus formelle que réelle d'ailleurs, que dans le cas des protectorats et dans les règles relatives aux activités économiques, telles qu'on pouvait les trouver dans les traités de commerce et les conventions d'établissement. Lorsqu'un droit de l'aide aux pays « sous-développés » commencera à être mis en œuvre après la Seconde Guerre Mondiale et lors de l'accession à l'indépendance des États nouveaux, il se ressentira plus ou moins de cette origine coloniale, et les pays du Tiers Monde ne se feront pas faute d'en dénoncer l'ambiguïté* »¹¹.

⁹ Ahmed MAHIOU, « Regard sur le financement de l'aide au développement », in : *Mél. Salmon*, 2007, p. 1005.

¹⁰ Hervé CASSAN, Pierre-François MERCURE, Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, op. cit., p. 12.

¹¹ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., B. Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., op. cit, p. 2.

10. Par ailleurs, ce droit reste posé pratiquement dans les mêmes termes, près de cinquante années plus tard, « *dans un débat récurrent qui en fait un éternel problème de toutes les instances internationales, qu'elles soient universelles ou régionales, et une préoccupation nationale constante notamment pour les pays les moins avancés* »¹². Néanmoins, durant la dernière décennie du XX^{ème} siècle « *le droit du financement public de l'aide au développement s'est progressivement orienté vers des approches pragmatiques en délaissant les aspects idéologiques qui l'ont longtemps caractérisé* »¹³. Par conséquent, il est devenu aujourd'hui un élément incontournable et spécifique du droit international positif. Désormais, « *il s'enrichit en permanence de divers apports en provenance du droit international économique et du droit international de l'environnement, notamment au travers du concept de développement durable* »¹⁴.

11. Cette constante fertilisation par d'autres branches du droit n'a fait que réaffirmer la pertinence de la notion même de droit du financement public de l'aide au développement et conforter les principes qui fondent sa spécificité originelle. De plus, l'action des premières organisations internationales a également joué un rôle considérable en la matière. En effet, c'est avec la naissance des organisations internationales que prend corps l'idée de coopération internationale qui deviendra l'une des notions-clés dans l'action pour le développement. Ce phénomène d'organisation est lui-même lié au progrès technique et notamment au progrès des communications. Il a fait apparaître certains intérêts communs à un groupe d'État ou à la communauté internationale tout entière. C'est pour gérer ces intérêts communs que l'on a créé les premières organisations internationales. Ce phénomène aura une immense importance dans la mise sur pied, plus tard, d'un système international d'aide au développement¹⁵. Il convient toutefois de rappeler que jusqu'en 1914, les organisations existantes ne se préoccupent pas encore de ce genre de problèmes.

¹² Ahmed MAHIOU, *ibid.*, p. 1005.

¹³ Hervé CASSAN, Pierre-François MERCURE, Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI, *Loc. cit.*, p. 1.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Hervé CASSAN, Pierre-François MERCURE, Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI, *op. cit.*, p. 2.

12. On ne peut donc pas encore parler d'une action directe des organisations en matière d'aide au développement. Mais elles offrent déjà une armature institutionnelle au principe de la coopération technique entre les États. Il s'agit là d'un véritable tournant du droit international. Au droit classique de la coexistence, s'ajoute désormais un droit moderne de la coopération. L'action internationale va être mise en œuvre par le moyen d'organismes internationaux distincts des États. C'est là une innovation capitale qui déploiera des effets de plus en plus importants avec l'ONU. Car, « *dès 1946, l'ONU et les institutions spécialisées ont mis sur pied, à la demande de plusieurs pays en développement divers programmes d'assistance technique et d'aide financière. De 1964 à 1970, on voit s'effectuer au sein de l'ONU et des autres institutions à vocation universelle un abondant travail de création institutionnelle et de production de normes et recommandation. Sans avoir pour l'instant à entrer dans le détail, on doit cependant signaler ici la création du PNUD en 1965 et celle de l'ONUDI en 1966, et l'institutionnalisation progressive de la CNUCED* »¹⁶.

13. En outre, à partir des années 2000, il devint nécessaire de renforcer la mise en œuvre du droit du financement public de l'aide au développement au niveau universel. Il ne fait l'objet d'aucun doute que c'est l'adoption de la Déclaration du millénaire par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2000¹⁷ qui constitue un élément majeur. En effet, il est largement admis que « *la Déclaration du millénaire adoptée en 2000, puis le Programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté en 2015 ont conforté, au-delà des critiques, l'actualité et l'importance du droit du financement public de l'aide au développement* »¹⁸.

14. À cela, il faut ajouter la conférence de Monterrey dont les résultats ont été « *particulièrement importants pour l'avenir de l'APD parce qu'ils ont ouverts la voie à une nouvelle approche qualifiée d'approche sectorielle* »¹⁹. Tout d'abord, la conférence de

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Déclaration du Millénaire, résolution A/RES/55/2, 8 septembre 2000.

¹⁸ Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., « Les accords internationaux qui fixent le cadre de l'aide aux pays en développement », in : Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT (Dir.), *Quelle cohérence pour l'éducation en Afrique : des politiques au curriculum*, Belgique, éd. De Boeck Supérieur, 2014, pp. 25-40, p. 30.

¹⁹ Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., *ibid.*, p.31.

Monterrey a permis l'évolution d'une logique de contrôle extérieur par les partenaires techniques et financiers à une logique de contrat où chacun des partenaires devient coresponsable des moyens et des résultats. Cette conférence a également favorisé la transformation d'un système de conditionnalités *ex ante* (basée sur un projet comportant diverses composantes à réaliser) en un système de contrôle *ex post* basé sur des indicateurs à satisfaire. Enfin, elle a également facilité le passage d'une logique de budget spécifique (approche projet) pour l'appui externe à l'intégration de l'appui au budget national (approche sectorielle).

15. Toujours dans le même ordre d'idée, les forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide de Rome, Paris et Accra tenus respectivement en 2003, 2005 et 2008 ont également constitué une autre avancée considérable dans la structuration de l'APD. Conformément à ces forums de haut niveau, la France à l'instar des autres donateurs a adopté plusieurs lois dans ce sens, notamment la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales. Selon cette LOI, la France promeut le multilatéralisme, méthode efficace et indispensable de coopération pour faire face aux enjeux globaux contemporains et protéger les biens publics mondiaux. Ainsi, la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales s'inscrit dans un cadre multilatéral et européen²⁰. De plus, aux termes de l'article 1, 3° de cette loi, « *la France veille à s'aligner sur les stratégies de développement des pays partenaires et à répondre aux besoins des populations. Elle veille également à intervenir de manière complémentaire, et non concurrente, avec les autres bailleurs internationaux* »²¹.

16. Après cet aperçu historique et préliminaire à une description détaillée, il semble nécessaire de définir clairement le concept du financement public de l'aide au développement. En effet, le terme « financement public de l'aide au développement » ou « coopération au développement » à une double signification. Il désigne d'une part un système international de transferts de ressources publiques qui met en contact des pays « donateurs » et des pays

²⁰ Voir le rapport annexé de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

²¹ L'article 1, 3° de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

« bénéficiaires ». Il renvoie d'autre part à un agrégat statistique précis, objet de débats, conçu dans le but de mesurer l'activité de ce système²². Cette définition fait ressortir la nécessité de distinguer « l'aide internationale » de « l'aide publique au développement ». C'est-à-dire, de démontrer clairement ce qu'on attend par « aide internationale » d'une part, et, d'autre part, par « aide publique au développement ». À première vue, on peut penser qu'il n'est pas très difficile d'apporter à ces questions une réponse satisfaisante. Mais, à la réflexion, la réalité ne paraît pas aussi simple. En effet, la notion « d'aide internationale » est susceptible d'être prise dans des acceptions plus ou moins larges, allant, d'une part, de tout ce qui est utile à l'obtention du but poursuivi jusque, d'autre part, au sens le plus restreint, au seul acte présentant pour celui qui l'accomplit le caractère d'un don gratuit, d'un sacrifice sans compensation (du moins sur le plan strictement économique).

17. Dans la première acception, *« on en arriverait à considérer comme [aide] tout concours, tout apport, quels qu'en soient l'objet et la forme, qui aboutiraient, en fin de compte, à favoriser le développement souhaité – ou du moins, que les auteurs de ces actes accompliraient dans cette intention, même si le résultat définitif n'était pas exactement celui que l'on se proposait au départ. Il y aurait donc des aides onéreuses et des aides gratuites – ceci du point de vue du bénéficiaire et, du point de vue de l'apporteur, on pourrait en effet distinguer une aide [intéressée] de la pure fore de l'aide, l'aide [désintéressée] »*²³. Cependant, nous ne pensons pas qu'il soit utile d'en dire davantage sur ces questions. Car dans la philosophie de l'aide, il nous semble que la meilleure façon d'aborder la question consiste à nous inspirer de la distinction entre l'économie du don et l'économie marchande, expression et notions dont il est fait maintenant un large usage.

18. Au sens strict, l'aide correspond au don pur ne comportant pas de contrepartie économique immédiate. Ce don n'est pas inspiré par un calcul intéressé. Selon LEDUC Gaston, *« ceci conduit, dans la pratique, à ne considérer comme [aide] véritable que les dons purs et simples, en argent ou en nature et (pour partie seulement) les opérations partiellement*

²² Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *L'aide publique au développement*, op. cit., p. 7.

²³ Gaston LEDUC, « L'aide internationale au développement », in : *Tiers-Monde*, tome 4, n°12-14, 1963, pp. 237-260, p. 238.

onéreuses, telles que les ventes de produits au-dessous de leur prix [marchant] ou les achats à des prix supérieurs aux [cours du marché] ou encore les prêts d'argent à des taux d'intérêt nuls ou inférieurs [aux conditions normales] »²⁴. Toutefois, il faut tout de même admettre que, dans bien des cas, des hésitations seront permises, surtout lorsqu'il s'agira de distinguer ce qui est « aide » de ce qui ne l'est pas. C'est ainsi, par exemple que les experts de l'ONU, ne considèrent comme « aide » véritable que les dons et les prêts gouvernementaux à long terme, assortis de taux d'intérêt « infranormaux », et, en général, de larges différés d'amortissement.

19. En revanche, la notion d'« aide publique au développement » est définie comme étant *« l'ensemble des ressources fournies aux pays en développement dans le but de favoriser leur développement économique et social. L'aide peut être économique et financière (dons, prêts préférentiels, annulation de dettes...) ou technique (mise à disposition de connaissances, d'experts, ou de matériel ; transferts de technologies). Quand le donateur est un pays ou une entité publique, on parle d'[aide publique au développement] »²⁵. Outre cela, la littérature économique donne plusieurs définitions à l'« aide au développement », dont celle de CAD²⁶ de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE²⁷), en caractérisant celle-ci comme étant l'ensemble des « dons (n'entraînant pas une obligation juridique de remboursement pour le bénéficiaire), et des prêts (entraînant toutefois le remboursement de la somme transférée), préférentiels prévue au budget et transférés des pays riches vers les pays en voie de développement.*

20. Elle est également définie par Jean SALMON comme étant *« les prestations financières consenties à des pays en développement par des États par voie bilatérale ou*

²⁴ Gaston LEDUC, *ibid.*, p. 239.

²⁵ Thierry DEBARD, Serge GUINCHARD, *Lexique des termes juridiques*, Paris, coll. « Lexiques », éd. Dalloz, 2020-2021, 1150 p, p. 55.

²⁶ Le CAD est un lieu d'échange, de coordination entre pays donateurs et de collecte d'information. Il réunit actuellement vingt-huit pays et l'union européenne, qui financent ensemble plus de 95% de l'APD mondiale.

²⁷ L'organisation européenne pour la Coopération économique (OECE) a été rebaptisée « Organisation de Coopération et de Développement économiques » (OCDE) en 1961.

multilatérale, et ayant pour objectif fondamental de promouvoir le développement »²⁸. Cette définition fait ressortir deux points très importants. Le premier est d'ordre méthodologique, il consiste à rappeler qu'il n'est pas question ici d'étudier de quelconques rapports multilatéraux d'assistance entre un groupe composé d'États bailleurs et un autre composé d'États récipiendaires de l'aide. Ensuite, aussi schématique qu'elle y paraisse, cette configuration de rapports d'assistance s'exclut par elle-même du sujet faisant l'objet de cette recherche, ce qui peut se justifier en deux temps. Tout d'abord, elle est trop proche du processus connu d'intégration régionale. Dans ce contexte, l'aide, et spécialement la notion même de l'aide, est en proie à une lecture restrictive sous tous les points de vue. Prenant appui sur les mécanismes d'aide au développement ayant jalonné la construction de l'Union européenne, on observe qu'il existe une politique européenne d'aide aux États membres, en vue précisément de garantir leur niveau de développement égal ou au moins équivalent, en même temps qu'on ne saurait trop rappeler l'interdiction faite aux États d'apporter leur aide « *qu'elle qu'en soit la forme, qui allège les charges grevant normalement le budget d'une entreprise* »²⁹.

21. La deuxième raison à cette exclusion c'est qu'elle ne permet pas, en droit, une étude systématisée de tels rapports. En effet, un État intégré au groupe des pays pauvres aidés peut tout à fait aider à son tour un autre État. Dans ce cas de figure, rien n'interdit à ce dernier d'intégrer également une organisation multilatérale d'États dont le but serait de verser une aide au développement à un ou plusieurs autres États. Certes cette appréciation est aussi valable dans le cadre de rapports bilatéraux d'assistance, mais si l'on s'en tient ici aux rapports d'assistance multilatéraux, l'on en revient alors à l'étude d'une multitude de processus d'intégration d'un nombre incalculable d'États ayant tantôt la qualité de bailleurs, tantôt celle de récipiendaires³⁰. Cependant, l'étude exclusive des rapports d'assistance entre État bailleurs et récipiendaires de l'APD impose l'étude des textes juridiques bilatéraux organisant lesdits rapports, mais

²⁸ Jean SALMON (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.55.

²⁹ Jean SALMON (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 54 : « (CJCE, 15 mars 1994, Banco Exterior de Espana, C-387/92, Rec., p. I-877.

³⁰ *Ibid.*

également les textes multilatéraux dès lors que ces derniers auraient vocation à régler les premiers.

22. Au regard de tout ce qui précède, il apparaît clairement que le financement public de l'aide au développement est l'ensemble des opérations consistant en des flux de capitaux publics ayant pour objectif principal la promotion du développement économique et social. Cette opération est à la fois publique et internationale. Cela veut dire tout simplement que les apports sont effectués par des organisations interétatiques ou des organismes publics y compris les autorités d'États et les subdivisions administratives ou, enfin, par des organes d'exécution. Ainsi, c'est celui qui prend l'initiative qui caractérise l'opération. À cet égard, l'acte demeure public, peu importe si l'opération est exécutée par des organismes privés. En d'autres termes, le partenaire direct de l'État bénéficiaire c'est l'État fournisseur de capitaux³¹.

23. Dans ce cas de figure, les garanties données aux investissements privés par les pouvoirs publics se trouvent exclues du concept du financement public de l'aide au développement. Autrement dit, ces garanties ne donnent pas lieu à un rapport de capitaux publics et, en outre, l'initiative d'investissement garanti par l'État de l'investisseur dépend des agents privés. Ainsi, seuls ces agents seront les partenaires directs du pays d'accueil. Dès lors, l'opération d'investissement reste fondamentalement un acte privé. De plus, les opérations des entreprises publiques ayant une personnalité juridique indépendante doivent être assimilées à celles des entreprises privées³².

24. En outre, l'opération du financement est considérée internationale quand elle est effectuée hors des limites territoriales des bailleurs de fonds ou par une organisation financière internationale. Ce sont donc des opérations de financement réalisées par les organisations internationales ou des États industrialisés sur le territoire des États en voie de développement³³.

³¹ Assad U. OMER, *Le financement international public de l'aide au développement : Aspects juridiques*, Paris, Genève, coll. « Travaux de Sciences Sociales », éd. DROZ, 1979, 219 pp, p. 15.

³² Assad U. OMER, *Le financement international public de l'aide au développement : Aspects juridiques*, *ibid.*, p. 15.

³³ Voir Infra, Première partie, Titre 1, Chapitre 1 axé sur les acteurs du financement de l'aide au développement. Ce chapitre fait la distinction entre les États industrialisés et les États en développement ou les récipiendaires de l'aide.

On remarque donc que toute opération de financement comporte la conclusion d'un ou de plusieurs accords contractuels entre le bailleur de fonds ou l'investisseur et le récipiendaire³⁴. Cependant, l'accord en question ne peut indépendamment des formulations, être réalisé que si l'opération dans son ensemble donne satisfaction aux parties en présence. C'est-à-dire que l'opération dans son ensemble doit présenter une certaine symétrie dans la répartition dans le temps des coûts et des avantages. Ceux-ci ne sont pas nécessairement équivalents, mais au contraire ils peuvent présenter des caractères très différents. D'où l'intérêt que présente l'opération de financement sur le plan juridique. Notamment, sur le plan du droit international, puisqu'elle met en rapport les participants de différents ordres juridiques et concerne directement les relations internationales³⁵.

25. Cette présentation des éléments de la définition fait apparaître les conditions dans lesquelles se pose la conclusion des accords du financement entre des États souverains, d'une part, et entre les organisations internationales et les États souverains, d'autre part, ainsi que leur application et la recherche des solutions bien adaptées et moins coûteuses. Ces accords de financement précisent les contours de l'ensemble des règles internationales ayant pour finalité la résorption des inégalités de développement entre pays riches et pays pauvres³⁶. En effet, le facteur essentiel des opérations du financement est le capital dont les modalités et conditions sont déterminées par les accords conclus entre le bailleur de fonds, d'une part, et un pays bénéficiaire, d'autre part. Il résulte que ces opérations de financement consistent avant tout, en un transfert de capitaux d'un pays développé ou d'une organisation financière internationale vers un pays en voie de développement.

26. Cependant, des problèmes de limites subsistent. Car, le flux de capitaux vers les pays en développement se distingue des autres mouvements de capitaux et présente un ensemble complexe et divers. Faut-il rappeler que c'est seulement une partie de ce flux qui constitue les

³⁴ Voir infra, Deuxième partie, Titre 1, Chapitre 1, section 1 portant sur la classification des instruments conventionnels du droit du financement public de l'aide au développement.

³⁵ Assad U. OMER, *Le financement international public de l'aide au développement : Aspects juridiques*, op. cit., p. 16.

³⁶ Zehor ZEGHDOUDI-DURAND, *Le partenariat en droit international du développement*, Droit. Université d'Avignon, 2013, p. 6.

apports au titre du financement public de l'aide au développement et l'autre fait partie des transactions commerciales normales³⁷. En principe, un flux de capitaux peut constituer des apports au titre du financement public de l'aide au développement dès lors qu'il remplit quatre conditions essentielles. C'est-à-dire, pour être éligible à l'APD, une dépense publique ou flux de capitaux vers les pays en développement doit satisfaire quatre conditions.

27. L'APD ce doit tout d'abord être une dépense publique, c'est-à-dire, émaner d'un organisme public. Il peut s'agir d'un État, mais l'État, entendu comme une entité souveraine et non comme une administration centrale. Il peut également s'agir d'une collectivité locale – on parle alors en France de « coopération décentralisée ». Il peut enfin, « *s'agir d'organismes agissant pour le compte d'organismes publics* »³⁸. Ce critère permet d'opposer l'aide publique à l'aide privée. La première repose sur le budget des autorités publiques et donc sur l'impôt. Tandis que la seconde est fondée sur les contributions volontaires de personnes physiques ou morales du secteur productif ou de la société civile, l'entreprise par exemple. Il résulte donc que « *l'origine des fonds publics est sans importance et, de ce fait, les fonds peuvent provenir de fonds de concours ou d'emprunts auprès du secteur privé ou bien, comme c'est le cas majoritairement, de la collecte de l'impôt. Cela veut dire que l'APD est, in fine, à la charge du contribuable* »³⁹. Ainsi, l'APD repose sur le budget des autorités publiques.

28. Cette dépense publique⁴⁰ doit se faire au bénéfice des pays ou territoires en développement. Elle doit être destinée à un pays ou territoire en développement ou à un organisme international (comme la Banque mondiale) qui se charge d'acheminer cette

³⁷ Assad U. OMER, *op. cit.*, p. 16.

³⁸ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, Paris, éd. La Découverte, coll. « Repère », 2015, p. 8.

³⁹ Miriam CUE RIO., *Une approche de l'aide publique au développement par le biais de ses objectifs chiffrés : examen de la définition des objectifs comme facteur explicatif de leur non-réalisation*, Thèse en Économie et finances, Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines, 2013, p. 30.

⁴⁰ Sont exclues les contributions d'individus, d'entreprises ou des Organisations non Gouvernementales (ONG), des prêts, dons et crédits consentis pour des motifs militaires, etc.

ressource à des pays en développement selon ses propres critères⁴¹. L'aide acheminée directement est dite bilatérale, et l'aide allouée par l'intermédiaire (c'est-à-dire si elle transite par un organisme international, elle est dite « aide multilatérale », car sa gestion est prise en charge par une structure qui dépend de plusieurs États. Ce comité a pour membre trente-cinq pays donateurs et la Commission Européenne qui totalisent plus de 90% de l'APD mondiale. La liste des pays éligibles⁴² est révisée tous les trois ans sur la base de l'évolution de revenu national brut (RNB)⁴³ par habitant de chaque pays. Sous cet angle, les revenus et la pauvreté représentent, au moins pour certains donateurs, des éléments importants dans l'affectation de l'aide, encore qu'ils ne le soient pas autant qu'on le suppose parfois.

29. Entre outre, les dépenses publiques réalisées en faveur des pays éligibles à l'APD doivent avoir pour objectif le développement du pays bénéficiaire. L'intention du donateur doit être d'améliorer le niveau de vie de la population de ce pays⁴⁴. Cependant, l'appréciation de cette finalité présente deux limites. Elle reste tout d'abord subjective, dans la mesure où elle n'est pas basée sur l'évaluation des résultats concrets produits par les apports d'aide. De façon générale, ce sont les pays donneurs eux-mêmes qui, en déclarant chaque année leur aide auprès du CAD, jugent de la contribution des ressources qu'ils octroient au développement des pays bénéficiaires. C'est donc sur la base d'un objectif déclaré, et non pas d'un effet démontré, que les flux d'aide sont comptabilisés⁴⁵. Cette nature déclarative de l'APD peut sembler dommageable mais elle reflète plusieurs réalités incontournables. D'une part, « *les effets positifs, négatifs ou neutres d'une action d'aide peuvent mettre des années à apparaître, ce qui est incompatible avec la capacité du CAD de suivre l'effort des donateurs d'année en année* ». D'autre part, « *l'efficacité d'un flux d'aide ne dépend pas uniquement de l'effort du pays donateur, mais aussi de la façon dont il est utilisé par le pays bénéficiaire, ainsi que d'un*

⁴¹ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *ibid.*, p. 8.

⁴² Voir infra, Première partie, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

⁴³ Le revenu national brut inclut le produit national brut et les transferts financiers nets.

⁴⁴ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement, op. cit.*, p. 9.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 9.

ensemble de facteurs conjoncturels »⁴⁶. En pratique cependant, cette restriction est assez peu contraignante, et seules certaines dépenses sont en principes exclues de l'APD, notamment l'« aide militaire, certaines opérations de maintien de la paix hors Nations unies, la coopération policière. En fait, il s'agit d'un objectif qui peut être éloigné de tout effet réel qui pourrait mettre des années à apparaître, ce qui est incompatible avec l'objectif d'un suivi en temps réel de l'effort, à la base de ce dispositif de mesure »⁴⁷.

30. Enfin, cette dépense publique à destination d'un pays en développement avec pour objectif le développement de ce pays doit être accompagné de conditions financières favorables pour être considérée comme une aide publique au développement. Le versement de ressources financières ou autres peuvent se faire sous forme de dons ou de prêts. En effet, *« les dons sont des transferts en espèces ou en nature qui n'entraînent pas d'obligation de remboursement, à l'inverse des prêts »⁴⁸*. Ceux-ci ne le sont pas systématiquement. En effet, un prêt entraîne le remboursement du principal et le paiement d'intérêt. Dès lors, pour entrer dans le calcul de l'APD, *« un prêt doit comporter certaines conditions financières avantageuses, telles que le degré de concessionnalité, en l'occurrence une libéralité minimum de 25% d'élément don »⁴⁹*.

31. De ces considérations, les dons et les prêts subventionnés qui forment l'APD sont souvent qualifiés d'assistance concessionnelle, tandis que les prêts accordés aux conditions du marché ou à des conditions proches de celui-ci (et qui, de ce fait, n'entrent pas dans l'APD) figurent dans la catégorie d'assistance non concessionnelle⁵⁰. La distinction entre prêts subventionnés (concessionnels) et prêts non subventionnés nécessite une définition précise. Selon le CAD, *« un prêt est comptabilisé dans l'aide s'il comporte un « élément de don » d'au moins 25%, ce qui signifie que la valeur actuelle du prêt (en prenant en compte son taux*

⁴⁶ *Idem.*

⁴⁷ François PACQUEMENT., « De l'aide publique au développement comme un sujet de finances publiques internationales », *Revue française de finances publiques (RFFP)*, 2014, p. 2.

⁴⁸ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *op. cit.* p. 9.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Les prêts concessionnels en provenance des organismes donateurs sont comptabilisés dans le financement public de l'aide au développement, mais non dans l'assistance officielle au développement.

d'intérêt et la structure de son échéancier) doit être inférieure d'au moins 25% à la valeur actuelle d'un prêt comparable aux taux d'intérêt du marché (qui, selon l'hypothèse habituelle, et plutôt arbitraire, du CAD s'élèvent à 10% sans différé d'amortissement) »⁵¹. Par conséquent, « la valeur actualisée des flux de remboursement générés par le prêt ne doit pas excéder 75% de sa valeur nominale. Autrement dit, le don implicitement contenu dans le prêt doit représenter 25% au moins de sa valeur faciale »⁵². À cette fin, l'élément de don est égal à 0 pour un prêt assorti d'un taux d'intérêt de 10%, à 100% pour un don direct et à un pourcentage intermédiaire pour d'autres prêts. Ainsi, en fournissant ces capitaux au titre du financement public de l'aide au développement, le bailleur de fonds renonce au résultat net du rendement que ces capitaux auraient produit sur le marché financier.

32. Face à cette situation, il est donc important de prendre en considération la nature de ces capitaux, ainsi que les conditions mises à leur octroi, à leur utilisation et les avantages qu'ils procurent aux bailleurs de fonds. Dans la perspective des rapports entre le bénéficiaire et le bailleur de fonds, ces conditions revêtent une importance considérable. Car financer le développement, c'est d'abord financer l'investissement productif (notamment les produits intermédiaires mais aussi l'investissement en termes d'éducation, de santé etc.). Dans ce contexte, la notion du financement se rapproche de celle de l'investissement et s'y apparente. Car il forme un investissement hors marché. Cela dit, il est important de rappeler que tout en comportant un élément de subvention, il procure des avantages à son auteur. Cela est entendu dans deux sens, le sens étroit et le sens large. Selon le sens étroit, « *l'investissement procure à son auteur des avantages financiers ou évaluables en termes financiers, c'est-à-dire que le rendement de l'opération donne lieu à un flux financier ou de marchandises en contrepartie sous la forme de paiements d'intérêts et de remboursements. Autrement dit, la dépense initiale est convertie par la recette attendue à l'avenir et actualisée au moment de l'opération* »⁵³. Dans le cadre de cette opération, le bailleur de fonds reçoit en plus des charges normales financières

⁵¹ Dwight H. PERKINS, Steven RADELET, David L. LINDAUER., *Économie du développement*, Paris, 3^e éd ; De Boeck Université, 2008, p. 601.

⁵² Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *op. cit.* p. 11.

⁵³ Assad U. OMER., *op. cit.*, p. 14.

d'autres avantages sous diverses formes susceptibles d'une évaluation en termes financiers. Il peut s'agir d'une part, du surprix des fournitures en bien et services dans le cas des prêts liés par exemple et d'autre part, de la réduction des prix de vente des produits dans le cas où l'opération du financement donne lieu à une contrepartie en nature.

33. Or, dans son sens large, l'investissement procure à son auteur des avantages non financiers ou difficilement évaluables en termes financiers. C'est-à-dire que dans le cadre de cette opération non financière, l'évaluation des avantages en termes demeurent difficile, sinon impossible. Néanmoins, ces contreparties peuvent prendre diverses formes, notamment stratégiques ou économiques. En effet, « *les contreparties stratégiques ou diplomatiques consistent dans la conclusion d'un traité d'alliance ou d'une manière générale dans la perspective de la sécurité stratégique du bailleur de fonds* ». En revanche, « *les contreparties économiques servent à la promotion des exportations de biens et services et/ ou des investissements privés, l'approvisionnement en matières premières, par exemple dans le cas des accords de fourniture à long terme ou encore un accroissement ou une régulation des stocks* »⁵⁴. Ainsi, le sens étroit et le sens large se recouvrent simultanément. Cela s'explique par le fait que le déséquilibre des avantages financiers peut être compensé par des avantages non financiers.

34. Dès lors, l'APD peut prendre la forme de biens et services en nature ou de ressources financières. Des conditions peuvent lui être attachées, notamment sur l'utilisation des fonds, leur mode de gestion et de contrôle, ou encore sur les orientations des politiques publiques. Il résulte que ces conditions sont en principe appelées « conditionnalités ». L'APD, quel que soit sa nature, peut être allouée selon des modalités différentes, notamment à travers l'aide humanitaire d'urgence, l'aide alimentaire, l'assistance technique, l'aide projet et l'aide programme⁵⁵.

35. L'aide alimentaire d'urgence a pour but de secourir le plus rapidement possible les populations affectées par des catastrophes humaines ou naturelles. Autrement dit, elle vise à atténuer au plus vite les souffrances des populations affectées par des désastres d'origine

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ Aurélie LARQUEMIN, *L'aide publique au développement est-elle efficace à l'échelle macro-économique ?* Thèse pour : Diplôme de Sciences Po Strasbourg, 2008, p. 10.

humaine (guerre civile) ou naturelle (séisme, tsunami, sécheresse, inondation). Son importance au sien de l'APD globale n'a cessé d'augmenter pour atteindre les 10% de l'APD totale en 2000⁵⁶. Même si son horizon de travail est le court terme et l'urgence, elle est incluse dans l'APD.

36. L'aide alimentaire est une aide en nature qui participe à la création de systèmes de prévision et d'alerte face aux pénuries et plus généralement au renforcement de la « sécurité alimentaire » des pays. Elle n'exclut pas les aides alimentaires d'urgence qui entre dans la catégorie précédente. À travers cette forme d'aide, les pays donateurs se fournissent sur leurs propres marchés ce qui engendre un surcoût. Au-delà des aliments eux-mêmes, de nombreux coûts associés sont inclus dans le calcul de cette forme d'aide : transport, stockage et distribution des denrées, aliments pour animaux et intrants agricoles mis disposition. Selon l'OCDE, une aide alimentaire de même montant pourrait permettre l'achat de 40% de marchandises supplémentaires sur les marchés mondiaux, et même de doubler la quantité de marchandises si les achats sont faits sur les marchés locaux des pays bénéficiaires⁵⁷.

37. L'assistance technique appelée « coopération technique », repose sur le financement de formation (de hauts fonctionnaires ou d'étudiants par exemple) ou sur la mise à disposition d'experts, etc.). Elle a pour but de faciliter les transferts de connaissances, de compétences et de technologies.

38. L'aide projet⁵⁸, quant à elle, l'instrument le plus classique de l'APD. Elle a constitué 35% en moyenne de l'aide bilatérale sur les dix dernières années, et plus de 50% depuis 2008. Cet instrument de l'aide consiste à allouer des fonds liés à un projet spécifique, et à surveiller l'utilisation de ces fonds⁵⁹. Il est souvent utilisé pour la réalisation d'infrastructures comme des routes ou des hôpitaux, et se caractérise par une présence, un investissement fort de la part du pays ou de l'organisme donateur, qui vérifie chaque étape du projet (études préalables, appels d'offre, contrôle des travaux, etc., afin d'assurer la traçabilité des fonds. Cette forme d'aide

⁵⁶ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *op. cit.* p. 11.

⁵⁷ Aurélie LARQUEMIN, *op. cit.*, p. 10 et s.

⁵⁸ Voir infra, Deuxième partie, Titre 1, Chapitre 2.

⁵⁹ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *ibid.* p. 14.

permet l'allocation de ressources même dans des pays sans structure étatique fiable et touchés par la corruption.

39. Enfin l'aide programme est également un instrument d'allocation de l'APD très répandu. Contrairement à l'aide projet, elle ne se concentre pas sur une action ciblée mais sur des objectifs plus larges comme la santé, l'éducation⁶⁰. Au cours de l'allocation de ce type d'aide a lieu une négociation approfondie entre donateurs et bénéficiaires sur les stratégies de développement à adopter puisque les ressources sont directement versées au bénéficiaire, sans intervention ultérieure possible de la part du donateur. Cette aide programme est utilisée dans trois cas différents, notamment le soutien à la balance des paiements pour soutenir les importations du pays bénéficiaire en compensant le déficit de la balance des paiements, l'aide budgétaire globale ou sectorielle qui suppose alors une stratégie commune et limpide, des politiques économiques reconnues et un système de contrôle des dépenses transparent, et enfin l'allègement de la dette des pays en développement qui ne concerne pas seulement les prêts consentis au titre de l'APD⁶¹.

40. Peu importe les modalités d'allocation, le plus important pour le développement des pays les plus pauvres, n'est pas seulement le montant des sommes promises ni même effectivement allouées dans le cadre de l'aide publique au développement, mais bien les réalisations, l'impact effectif de l'APD sur la situation de ces pays. Cependant, le caractère volontariste de l'APD remet en cause son efficacité. En effet, l'APD est fournie par les États dans le but exprès de promouvoir le développement économique et d'améliorer les conditions de vie dans les pays en développement. Dans ce cas de figure, il est important de déterminer les motifs du financement d'APD qui sont de deux ordres : les motifs du financement bilatéral et les motifs du financement multilatéral.

41. S'agissant tout d'abord des motifs du financement bilatéral, il apparaît que l'APD n'est pas distribuée n'importe où, n'importe comment, par n'importe qui. En effet, les coopérations se font largement en fonction de critères d'influence matérielle (commerciale, financière, stratégique), mais aussi immatérielle (culturelle, idéologique). Une logique compétitive des

⁶⁰ *Ibid.*, p. 15.

⁶¹ Aurélie LARQUEMIN, *op. cit.*, p. 10.

États est visible. Dans le cas de la France par exemple, « *les intérêts véhiculés par la coopération sont largement idéologiques : on s'emploie à privilégier les actions qui sont en mesure de promouvoir l'image de la France à l'étranger et de stimuler la francophonie* »⁶².

42. Dans ce cas de figure, un examen critique des faits et des différentes classifications selon divers auteurs fait ressortir quatre motifs principaux qui forment les fondements du financement de l'investissement : le rendement ou la contrepartie économique, la sécurité ou la contrepartie stratégique, l'hégémonie ou la contrepartie diplomatique et, enfin, la solidarité. Au premier rang de ces motivations figure le motif de sécurité qui joue un rôle important dans l'exploitation des fondements d'une grande part du financement public de l'aide au développement. Ce motif est basé sur l'idée de « préservation du patrimoine » du pays fournisseur de capitaux. Le « patrimoine » est constitué d'un ensemble d'actifs, réel ou non-réel (les ressources naturelles, le potentiel stratégique, les investissements des nationaux à l'étranger, les liens idéologiques par exemple), se situant dans ou hors du territoire de l'investisseur public. La menace qui pèse ou qui est supposée peser sur certains actifs provoque des opérations de financement public dans le pays ou dans la zone voisine par crainte de l'extension de la menace réelle ou supposée. L'analyse « néolibérale » des relations internationales refuse d'adopter comme clé de lecture la logique du conflit et de la domination. Elle lui préfère la logique des intérêts : les États souhaitent simplement accroître leur bien-être matériel⁶³. Dès lors peuvent apparaître des coopérations mutuellement bénéfiques, à l'inverse des logiques de conflit où un gain pour l'un est une perte pour l'autre. Pour les pays bénéficiaires, le financement public de l'aide au développement n'est donc plus une corde au cou mais un instrument de bien-être⁶⁴. Pour les donateurs, elle n'exprime pas un désir de suprématie mais un investissement : les pays pauvres d'aujourd'hui seront les clients de demain et des partenaires dans la gestion des problèmes communs (santé, environnement...). Cette

⁶² Judith GODSTEIN, *Ideas, Interests and American Trade Policy*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1993, Chap. 6, p. 237.

⁶³ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *L'aide publique au développement*, op.cit., p. 37.

⁶⁴ *Ibid.*

lecture coopérative de l'APD imprègne le discours des gouvernements et des institutions internationales.

43. En outre, le motif d'influence politique ou d'hégémonie se manifeste par des actions de prestige et de propagande ou par des actions susceptibles d'influencer la politique étrangère du pays bénéficiaire. Par exemple, l'alignement ou la neutralité amicale d'un pays sous-développé, par exemple, présente un intérêt politique pour certains donateurs, notamment pour les États-Unis. La fourniture et la répartition des crédits entre différents pays montrent clairement cette motivation. En effet, il n'est pas besoin d'être juriste pour se rendre compte que cet altruisme prêté à l'activité politique de l'aide ne suffit pas à rééquilibrer les niveaux de développement des États. D'autant qu'en réalité ces faveurs consenties par l'État bailleur ne sont jamais⁶⁵ exemptes de contreparties imposées par ce dernier à son récipiendaire.

44. Dès lors, il faut voir « l'aide » d'un État versée à un autre, mais également l'aide acceptée par un État d'un autre, avant tout comme un acte éminemment politique servant des stratégies d'influence et d'indépendance qui, par nature, sont étroitement conçues tant dans leur dimension géographique que temporelle. Dans ce contexte, ce réalisme commande la plus grande prudence de la part du juriste et, comme pour le droit international économique, impose de fixer une distance bienveillante entre la notion « d'aide » conçue tel un instrument de politique extérieure intégrée à la diplomatie d'un État servant sa stratégie d'influence et/ou d'indépendance et celle conçue tel un instrument juridique de droit international du développement ayant pour seule⁶⁶ finalité la résorption des inégalités de développement entre États.

45. S'agissant enfin le motif de solidarité, l'auteur du financement public de l'aide au développement marque son appartenance à la communauté internationale. Ce devoir de solidarité international est d'ailleurs reconnu dans son principe par tous les États. La plupart des organisations internationales l'adoptent comme un de leurs objectifs. D'ailleurs, faut-il rappeler qu'après des années de pratique, l'APD est devenue comme une forme de solidarité

⁶⁵ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, « *Le partenariat en droit international du développement* », Thèse de doctorat en Droit, sous la direction de Delphine COSTA, Université d'Avignon, 2013, p.8.

⁶⁶ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, « *Le partenariat en droit international du développement* », *op. cit.*, p. 8.

internationale qui se fonde à la fois sur des exigences morales et sur des nécessités matérielles. Tout d'abord, « *l'exigence éthique vient de ce que l'on considère à peu près unanimement que les inégalités de développement sont des injustices qu'il convient d'éliminer* »⁶⁷.

46. En pratique cependant, les objectifs éthiques de l'aide ne sont plus définis par rapport à une dette morale ou à une réparation. Il s'agit de remédier à un « déni de droits », propre à la plupart des sociétés traditionnelles et conçu comme une souffrance intolérable – comme les inégalités entre hommes et femmes. Cette empathie, aussi charitable et justifiée soit-elle, à toutes les apparences d'une nouvelle mission civilisatrice, un nouvel universalisme militant. En effet, la dimension charitable de l'aide est incontestable car, il n'y a pas de raison de douter de l'humanisme des gouvernants, bailleurs comme bénéficiaires de l'aide, qui en font usage dans le cadre de leurs rapports d'assistance dans un but de développement. Confiant, l'on se prendrait alors à croire que les inégalités de développement sont factuelles et que, dénuées de ressorts idéologiques, l'imposition de « conditions de faveur » suffirait à leur résorption.

47. Dans cette lutte pour promouvoir une « éthique mondiale », l'APD contribue à diffuser des normes en finançant leurs premiers pas et leur adaptation aux contextes locaux. De manière tout à fait logique, elle est nécessaire voire indispensable dans certains pays car elle se concentre sur la stabilisation des États fragiles ou défaillants et sur l'extrême pauvreté. C'est donc un devoir pour les plus favorisés de travailler à l'amélioration du sort des plus démunis. C'est aussi un devoir pour la communauté internationale tout entière de construire une société dans laquelle de telles injustices ne puissent se perpétuer.

48. En outre, la solidarité est aussi une donnée de fait de la société internationale. En effet, « *les économies nationales, de nos jours, sont imbriquées au point que le développement de chacun est lié au développement de tous. Que les États le veuillent ou non, cette idée s'impose à eux. On a cru longtemps que seuls les pays en développement étaient dépendants des pays développés* »⁶⁸. En fait, il faut reconnaître qu'une telle solidarité est perçue comme devant s'exercer à l'échelle planétaire. C'est dans cet esprit d'ailleurs qu'a vu le jour en 1964 la

⁶⁷ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, Paris, A Pédone, 2019, p. 27.

⁶⁸ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdelwahab BEKHECHI., *ibid.*, p. 27.

première Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Cette 1^{re} CNUCED a déclaré dans son acte final que « *la paix et la prospérité universelles sont étroitement liées* » et que « *la croissance économique des pays en voie de développement contribuera également à celle des pays développés* »⁶⁹. En 1970, la Stratégie des Nations Unies affirmait en termes particulièrement nets : « *Le progrès économique et social est une responsabilité commune que partage la collectivité internationale tout entière. C'est en outre un processus qui permet au monde entier de jouir des avantages que les pays en voie de développement obtiennent des pays développés. Tout pays a le droit et le devoir de développer ses ressources humaines et naturelles, mais ces efforts ne porteront tous leurs fruits que s'ils s'accompagnent d'une action internationale efficace* »⁷⁰. Dans ce sens, la scène internationale constitue un relais coercitif extérieur dont les gouvernements nationaux doivent tenir compte au premier chef.

49. Ainsi, les États sont donc invités à agir ensemble pour mettre en œuvre le droit du financement public de l'aide au développement par la coopération afin d'éliminer les obstacles qui s'y opposent. D'ailleurs, c'est pour cette raison que certains auteurs ont expressément affirmé que « *la communauté internationale devrait promouvoir une coopération internationale efficace pour éliminer ces obstacles et réaliser le droit du financement public de l'aide au développement qui doit permettre de satisfaire équitablement les besoins des générations actuelles et futures en matière de développement et d'environnement* »⁷¹.

50. Par ailleurs, le motif du financement public de l'aide multilatérale est celui de la solidarité et, dans une certaine mesure, de sécurité collective. Ce devoir de solidarité

⁶⁹ La CNUCED constitue l'une des principales institutions de l'ONU qui aborde des questions d'actualités relatives au commerce et au développement. Elle a pour objectif principal d'intégrer les pays en développement dans l'économie mondiale afin d'augmenter leurs possibilités de commerce et de développement. À ce titre, elle fournit une assistance technique aux gouvernements afin de faciliter l'investissement financier lui-même favorisant le développement des pays en développement. Par l'adoption de différents accords ou par la création de différentes organisations, notamment l'Organisation mondiale du commerce en 1995, la CNUCED contribue à renforcer le cadre juridique du commerce international. Ainsi a lieu, en 1964, dans la ville de Genève, la 1^{re} CNUCED.

⁷⁰ V. Rés. 2626 (XXV), S10).

⁷¹ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.* p. 32.

internationale est d'ailleurs reconnu dans son principe par tous les États. La plupart des organisations internationales l'adoptent comme un de leurs objectifs. On distingue deux types de motifs de solidarité, l'un d'inspiration humanitaire en faveur des pays sous-développés ou des victimes de catastrophes, et l'autre de solidarité élargie. En effet, le motif d'inspiration humanitaire a pour objectif le financement du développement intégré, lequel ne se réduit pas à une simple expansion de l'appareil de production ni même à une amélioration de la consommation. Il consiste en un processus de modification structurelle dans les domaines économique, politique, social et culturel, dont l'objectif primordial est le développement de l'homme⁷².

51. En revanche, la solidarité élargie implique le développement en vue de satisfaire les besoins fondamentaux de l'homme et de la population du monde dans son ensemble. Telle est l'analyse soutenue par Swedish Government BILL, Stockholm : « ...*Le sentiment d'une solidarité et d'une responsabilité internationales se développe en traduisant une réalité profonde selon laquelle le bien-être, la liberté et la paix ne sont pas exclusivement du ressort d'une nation particulière mais font de plus en plus partie d'un ensemble universel et indivisible. Les motivations idéalistes de l'assistance sont ainsi dans le même temps hautement réalistes...* »⁷³. Cette exigence de solidarité apparaît également dans les statuts des organisations multilatérales. En effet, le préambule des statuts de l'Association internationale de développement (IDA)⁷⁴ illustre ce motif dans les termes suivants : « *la coopération mutuelle visant à des objectifs économiques constructifs, au développement ordonné de l'économie mondiale et à l'expansion harmonieuse des échanges internationaux, encourage des rapports internationaux qui contribuent au maintien de la paix et de la prospérité dans le monde* »⁷⁵. De

⁷² Assad U. OMER, *ibid*, p. 53.

⁷³ Swedish Government BILL, N°100 (proposition Nr. 10), Stockholm, 1962 (cite par Gunnar MYRDAL, *The Challenge of World Poverty*, éd. Random House Trade BCs, 1970, p. 360.

⁷⁴ L'Association internationale de développement (IDA) est l'institution de la Banque mondiale qui aide les pays les plus pauvres de la planète. Fondée en 1960, l'IDA vise à réduire la pauvreté en accordant des prêts (appelés « crédits ») et des dons destinés à des programmes de nature à stimuler la croissance économique, à réduire les inégalités et à améliorer la vie des plus démunis.

⁷⁵ L'alinéa 1 du préambule des statuts de l'IDA.

même, l'alinéa 2 du même préambule dispose qu'« *une accélération du développement économique, qui encouragera l'élévation des niveaux d'existence et le progrès économique et social dans les pays les moins avancés, est souhaitable non seulement dans l'intérêt de ces pays mais encore dans celui de la collectivité internationale toute entière* »⁷⁶. Ainsi, dans ce cadre il semble se réaliser l'accord sur l'impératif prioritaire d'une lutte coordonnée et constante contre la pauvreté, rejoignant ainsi l'inspiration de la conscience et de la solidarité humaine à l'échelle planétaire⁷⁷.

52. Toutefois, il est important de rappeler qu'en droit du financement public de l'aide au développement, le principe de solidarité n'est pas un principe juridique et se conçoit comme une simple exigence « *obligeant l'État, dans l'exercice de ses droits souverains, à tenir compte des intérêts légitimes des autres États* »⁷⁸. Pour donner plus de sens à ce principe de solidarité, les rédacteurs de la Charte de 1974 ont adopté un certain nombre de droits et de devoirs à l'adresse soit de tous les pays, soit des pays développés ou des pays en voie de développement. En effet, l'article 23 de la Charte de 1974 dispose que « *les pays en voie de développement devraient renforcer leur coopération économique et accroître les échanges entre eux* ». Dans ce sens, cette disposition ouvre droit à ces derniers « *d'accorder des préférences commerciales à d'autres pays en voie de développement sans être tenus d'en faire bénéficier aussi les pays développés* ». Ainsi, conformément aux dispositions de l'article 23, notamment dans ses dispositions finales, il incombe aux pays, et « *en particulier des pays développés de fournir un appui et un concours appropriés et efficaces* »⁷⁹. Ces dispositions finales sont la marque d'un devoir positif pesant sur les pays développés à l'égard des pays en développement.

⁷⁶L'alinéa 2 du préambule des statuts de l'IDA

⁷⁷ Pierre JACQUET., Jean-Michel SEVERINO., « L'aide au développement : une politique publique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation », *loc. cit.*, p. 231.

⁷⁸ Michel VIRALLY., « La Charte des droits et des devoirs économiques des États. Note de lecture », *Annuaire fr. dr. int.* Vol. 20, n°20, 1974, p. 63.

⁷⁹ Zehor HEGHDOUDI-DURAND., « *Le partenariat en droit international du développement* », Thèse de doctorat en Droit, sous la direction de Delphine COSTA, Université d'Avignon, 2013. p.43.

53. En sens inverse, et pour être complet, il y a lieu de mentionner que l'article 24 de la Charte est le reflet d'un devoir négatif commandant (sans toutefois les nommer) aux pays développés d'éviter « *de porter atteinte aux intérêts des pays en voie de développement* »⁸⁰. C'est donc sur la base de ces dispositions que les États développés acceptent un certain nombre de règles visant à régir leur comportement, étant entendu qu'en tant que telles, ces dispositions sont évidemment insuffisantes à la reconnaissance d'une quelconque obligation à la charge de ces derniers de faire abstraction de leurs intérêts propres. Autrement dit, l'exigence de solidarité ne contribue pas à la formation d'un droit international économique interventionniste et compensateur qui se nourrirait de principes additionnels donnant lieu à un système international de répartition des richesses.

54. À cette fin, « *les réflexions qui sont consacrées à l'APD l'analysent surtout sous les aspects de sa légitimité*⁸¹, *de son efficacité (ou de son inefficacité) en matière de réduction des inégalités sociales et de développement ; ou encore des conséquences économiques et sociales désastreuses des programmes d'ajustement structurel (PAS) et leur atteinte à la souveraineté des pays bénéficiaires du fait des politiques de conditionnalités. Sans préjuger du bien-fondé de ces critiques, on peut relever qu'elles n'épuisent pas toutes les problématiques liées au développement, spécifiquement par rapport à la gestion des finances publiques* »⁸².

55. Au sens étroit, comme au sens large du reste, le droit du financement public de l'aide au développement a donc pour finalité le développement d'un certain nombre de pays dûment

⁸⁰ L'article 24 de la Charte des droits et des devoirs économiques des États de 1974.

⁸¹ On la considère souvent dans une dimension humaniste, comme une obligation morale de solidarité des pays du nord envers ceux du sud ; JACQUEMOT Pierre, « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective » (Ière Partie), *Afrique contemporaine*, n°239-2011, p.45 et s. Ses détracteurs la considèrent au contraire comme une perpétuation des liens historiques entre puissances coloniales et les pays anciennement sous leur dénomination. Il est aussi reproché à l'aide au développement de placer les pays bénéficiaires dans une situation de dépendance vis-à-vis du donateur et de porter atteinte à leur souveraineté du fait qu'ils sont soumis aux politiques de conditionnalités définies par les pays ou organismes donateurs.

⁸² Yakouba OUEDRAOGO, « L'aide au développement et la gestion des finances publiques en Afrique subsaharienne : cas des États membres de l'UEMOA », Communication à la rencontre de *Jeunes Chercheurs en Étude Africaine (JCEA)*, Paris, 11 janvier 2013, 22 p, p. 2.

catégorisés sur la base de considérations économiques et se compose de « *l'ensemble des règles dérogatoires ou non régissant l'action, internationale pour le développement, sans connotation idéologique* »⁸³. Ainsi, selon les implications concrètes, le financement public de l'aide au développement implique l'existence de coûts et d'avantages pour les parties en présence. Ce financement sera-t-il un instrument d'équilibre ou de déséquilibre ; en d'autres termes, sera-t-il un instrument de statu quo, ou au contraire, en tant que transfert réel de ressources, un instrument de meilleure répartition des richesses au niveau mondial ? et enfin, le droit a-t-il un rôle à jouer dans la responsabilité collective que la communauté internationale déclare vouloir assumer en faveur du financement public de l'aide au développement.

56. S'agissant des implications théoriques, il importe de rappeler que les aspects juridiques de ce financement ont suscité tant de controverses non seulement sur le droit international du développement⁸⁴ mais aussi sur l'existence d'un droit au développement, derrière lequel se profilait une éventuelle obligation de financement, tant en matière de développement⁸⁵ que dans un autre domaine plus précis, celui de la sécurité alimentaire qui est venu prendre le relais dans les débats plus récents. En effet, selon Ahmed MAHIOU., « *reconnaitre ce droit à certains États, c'est en faire logiquement une obligation pour d'autres, c'est reconnaître un droit de créances pour les uns et une charge pour les autres qui sont alors les débiteurs d'une sorte de dette. C'est autour de cet enjeu que se sont déroulées les confrontations entre les pays en développement et les pays développés pendant deux décennies, sans parvenir à une solution, y compris après l'adoption de la célèbre résolution 41/128 du 9 décembre 1986 sur le droit au développement* »⁸⁶.

57. Aussi, étant donné que le droit du financement public de l'aide au développement constitue l'expression de la volonté des États ou des organisations internationales, cette volonté

⁸³ Jean SALMON (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 384.

⁸⁴ Ahmed MAHIOU., *Droit international et développement*, Cours euro-méditerranéens Bancaja de droit international, vol. III, Fundacion Caja Castellon, Editorial Aranzadi, SA, 2000, p. 13.

⁸⁵ Ahmed MAHIOU., « Le droit au développement », in : *Le droit international à l'aube du XVI^e siècle*, Réflexions de codificateurs, New York, Nations Unies, 1997, p. 217.

⁸⁶ Ahmed MAHIOU., « Regard sur le financement du développement », *loc. cit.* p. 1008.

s'exprime par les instruments juridiques qui forment la base même des rapports entre le bénéficiaire et le bailleur de fonds. Ces instruments juridiques se situent à deux niveaux, un niveau institutionnel et un niveau opérationnel. En effet, le niveau institutionnel consiste à organiser, sur le plan national et international, les structures de financement, et celui d'opérationnel, concerne plutôt les moyens de la mise en œuvre du financement. Cependant, contrairement aux aspects juridiques du niveau opérationnel du financement qui n'ont pas retenu suffisamment l'attention des juristes, ceux du niveau institutionnel ont fait l'objet d'un certain nombre d'études.

58. Le but de cette étude est précisément d'analyser le système du financement public de l'aide au développement sur un plan juridique. C'est-à-dire, d'examiner les rapports d'un type particulier entre États souverains et égaux en droit. À cet égard, il serait intéressant de déterminer d'abord les principes sur la base desquels ces rapports s'organisent, ensuite de comprendre les mécanismes qui permettent la conclusion des accords et, enfin, d'analyser les moyens utilisés pour leur donner vie.

59. Il est évident que l'étude ne peut pas se limiter aux seuls aspects juridiques des problèmes. Les questions économiques, sociologiques et politiques seront également traitées. La conception des relations internationales qui sépare arbitrairement les relations économiques et politiques de celles de nature proprement juridique ne sera pas prise en considération. Le concept des relations internationales, selon la perspective adoptée dans cette étude, se base sur une vision globale des relations internationales hors de laquelle le financement public de l'aide au développement n'aura pas de contenu. Car la méthode consistant à compartimenter le financement public de l'aide au développement dans ses aspects purement juridiques ou purement économiques, ou encore en financement bilatéral ou multilatéral, ou bien en financement originaire de l'Ouest ou de l'Est, ne correspond plus à la réalité. Cette compartimentalisation n'est en fait basée que sur une série de distinctions artificielles qui contribuent à obscurcir la compréhension de la réalité du financement plutôt qu'à l'éclaircir.

60. Nous essayerons, dans cette étude, de nous libérer de cette appréciation schématique pour voir les éléments du financement de l'aide publique au développement dans leur ensemble et analyser leurs composantes. Cette démarche ne supprime pas pour autant toute référence aux analyses traditionnelles. Elle fait apparaître les conditions dans lesquelles se réalisent, d'abord,

la conclusion des accords entre pays et institutions en présence et, ensuite, la recherche des solutions les plus efficaces au développement.

61. Finalement, les principaux supports servant à la présente étude seront les textes adoptés par les pouvoirs publics français, en droit interne et auxquels ils participent en droit international, dès lors qu'ils mettent en œuvre des mécanismes de régulation des rapports d'assistance qu'entretient la France avec ses récipiendaires. Logiquement, seront également étudiés les systèmes de droit public interne et de participation aux textes internationaux de deux États récipiendaires de l'aide française. Principalement, cette étude sera centrée sur l'Europe et la France, notamment dans leurs relations avec les pays en développement. Du point de vue des bénéficiaires, elle sera basée sur l'Afrique subsaharienne. Ces questions et cette méthodologie dictent le plan de l'étude : la première partie qui traite du phénomène juridique du financement public de l'aide au développement détermine le système de financement public de l'aide au développement, ainsi que les gestionnaires de ce système (Partie 1). Dans la deuxième partie, l'examen du cadre normatif du droit du financement public de l'aide au développement vise à explorer non seulement les instruments juridiques, mais aussi les processus de normalisation accrue des rapports d'assistance en matière d'aide publique au développement (Partie 2).

PREMIERE PARTIE :

LE PHENONEME JURIDIQUE DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

62. De façon générale, un phénomène, « est une chose que l'on observe ou constate par l'expérience et qui est susceptible de se répéter ou d'être reproduit et d'acquérir une valeur objective, universelle »⁸⁷. Il trouve son origine dans le terme latin *phaenomenon*, qui découle d'un concept grec. La notion fait référence à quelque chose qui se manifeste dans le temps ou dans l'espace et est un objet d'expérience⁸⁸.

63. En droit, on parle de phénomène lorsqu'on est en présence d'une situation juridique. À cet effet, « le droit ou l'un de ses éléments constructifs, pris en tant que contenu d'une convenance humaine, s'appelle phénomène juridique. La description des phénomènes juridiques s'appelle phénoménologie du droit. La description de tous ces phénomènes dans leur ensemble constitue le système de la phénoménologie du droit »⁸⁹.

64. Dans le domaine du droit de l'aide au développement, la notion de phénomène est souvent utilisée de façon stricte, faisant allusion, dans la plupart des cas, à la régulation juridique de l'aide publique au développement, laquelle renvoie avant tout, à identifier l'essence eidétique du droit au développement. Cependant dans le cadre précis de notre étude, nous choisirons d'utiliser le terme dans son sens le plus large, ce qui englobe aussi bien ses dimensions sociohistoriques et ses dimensions éthiques et idéologiques. Ce sont là, les conséquences les plus importantes de l'approche phénoménologique du droit du financement public de l'aide au développement. En effet, le droit du financement public de l'aide au développement est « un droit régulateur des rapports d'assistance, en d'autres termes la

⁸⁷ CONDORCET, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*, Paris, éd. Arago-O'Connor, 1794, p.176.

⁸⁸ Jean-Paul DUMONT, « Phénomène », *Encyclopædia Universalis*, disponible sur URL : <https://www.universalis.fr/encyclopedie/phenomene/> (consulté le 24 juillet 2021).

⁸⁹ Alexandre KOJEVE, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Paris, Gallimard, Coll. « Bibliothèques des Idées », 2007, p. 109-110.

somme des normes juridiques de régulation ayant vocation à résorber les inégalités de développement entre un État bailleur de l'aide et son bénéficiaire »⁹⁰.

65. Cette notion s'est dégagée progressivement de la pratique disparate des États et des organisations internationales. À l'origine, on parlait surtout d'un droit de l'aide. Il ne s'agissait alors que d'un ensemble de mesures éparpillées destinées à permettre aux pays qualifiés de « sous-développés » d'accéder aux avantages présumés du développement. Par la suite, les pays en développement ont entendu prendre eux-mêmes en main la responsabilité de leur développement. Au droit de l'aide s'est alors ajouté un droit de l'indépendance économique⁹¹. Or, en matière de rapports d'assistance entre États, dès lors qu'ils auraient vocation à renforcer les capacités du pays en développement à gagner son indépendance économique, cette appréciation ne vaut pas seulement en cette matière mais aussi pour une multitude d'autres. C'est sans doute la portée du terme d'assistance entendu au sens premier et étant donné qu'elle vaut aussi dans les domaines, culturel, judiciaire, militaire et même économique et commercial⁹².

66. Par conséquent, il est permis de penser que les rapports d'assistance entre États, quel qu'en soit l'objet (économique y compris), sont mis en œuvre sous couvert d'un ensemble de règles de droit international du développement et dont l'objet, exclusif de tout autre, vise à la résorption des inégalités de développement entre États. La seconde remarque serait de considérer que s'agissant de rapports d'assistance entre États dont l'objet serait de résorber leurs inégalités, ces développements ramènent la matière politique dans le jeu avec, dans son sillon, le principe d'égalité souveraine. En effet, à partir du moment où il est question de renforcer les capacités institutionnelles – d'un pays en développement, assisté – à se développer et à garantir

⁹⁰ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, « *Le partenariat en droit international du développement* », Thèse de doctorat en Droit, sous la direction de Delphine COSTA, Université d'Avignon, 2013, 454 p, p. 15.

⁹¹ Hervé CASSAN, Pierre-François MERCURE, Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, Paris, Pédone, 2019, p. 1.

⁹² On citera, à titre d'exemple, la clause de la nation la plus favorisée de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en ce qu'elle « purement formelle et de nature à renforcer le pouvoir des puissants » : Alain PELLET, *Le droit international du développement*, Paris, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2^e éd. P.U.F, 1987, p. 16.

la pérennité de son développement, immanquablement, la question de sa souveraineté se pose. Ainsi, si l'on admet que lesdits rapports d'assistance visent exclusivement à « parfaire l'indépendance » économique, commerciale, culturelle, judiciaire., alors l'on admet que c'est en réalité l'indépendance du pays en développement qui pose question.

67. Dans ce cas de figure, les politiques juridiques menées par les pays en voie de développement visant à canaliser l'aide extérieure qu'ils reçoivent sont tangibles et présentent l'immense avantage de ne pas se diluer dans un agglomérat de travaux rédigés par des institutions trop nombreuses visant à servir telle ou telle stratégie gouvernementale étrangère à la problématique du développement. L'exemple des politiques de voisinage menant à l'établissement d'un « statut avancé »⁹³ est révélateur de cette détermination et de ce dynamisme dont font preuve les pays en voie de « parfaire leur indépendance économique »⁹⁴. Faut-il rappeler qu'en même temps que l'instabilité géopolitique n'a jamais été aussi grande, les techniques s'affinent, des principes émergents, donnant lieu à des modes de rapprochement politico-juridiques inédits en ce qu'ils invitent les États à une régulation internationale plus appuyée de leurs rapports d'assistance.

68. Dès lors, il n'est pas tant question de porter une critique (souvent fait) à l'endroit du politique condamné à protéger sa souveraineté économique et à renforcer son influence sur la scène internationale. Ainsi, il faut alors d'un véritable processus d'observation avant de se lancer dans l'étude des mécanismes visant à résorber les inégalités de développement entre États riches, autrement appelés les bailleurs, et les États en développement, les bénéficiaires. À la lecture de ce dessein, une rapide évaluation quantitative des textes devant servir à une démonstration exhaustive de ce que seraient ces rapports d'assistance oblige à reconsidérer le périmètre de recherche. Il convient alors de s'atteler à l'analyse de l'ensemble des politiques internes et externes de l'ensemble des États prétendant entretenir des rapports d'assistance, soit qu'il est l'État qui délivre cette assistance, soit qu'il est celui qui la reçoit. Dans notre cas

⁹³ Cf. Le Règlement (CE), n°1638/2006 du Parlement européen et du Conseil arrêtant des dispositions générales instituant un instrument européen de voisinage et de partenariat, 24 octobre 2006.

⁹⁴ Jean SALMON (Dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 384.

d'espèce, il a été fait le choix de raison, assumé, de mettre les politiques d'aide extérieure de la France en première ligne.

69. L'objectif principal que nous poursuivons dans cette étude, en nous penchant sur un aspect récent et important des relations économiques internationales, est de faire connaître le système du financement public de l'aide au développement ou les investissements publics internationaux, d'autant plus que la notion même de ce système ou de ces investissements présentait l'inconvénient d'être mal ou peu définie sur le plan de la théorie juridique.

70. Cette étude se présente donc sous des formes variées et avec les contenus les plus différents. Il importe, au cours de cette première partie, d'abord d'analyser le système de financement public de l'aide au développement (Titre 1) et, ensuite, d'examiner les gestionnaires de ce système de financement public de l'aide au développement (Titre 2).

TITRE 1 : LE SYSTEME DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

71. Au cours de l'introduction, nous avons élucidé la notion du financement public de l'aide au développement. Nous avons vu qu'il est devenu d'un phénomène récent. Toutefois, trois quarts de siècle est passés, il est devenu un « système », qu'on peut étudier en tant que tel. Or, tout système juridique est production d'une histoire et d'une culture politique déterminée, qui lui ont donné une organisation spécifique⁹⁵. À cet égard, parler du système peut s'entendre en plusieurs sens, qui interagissent. Tout d'abord, un système est un ensemble d'éléments interdépendant ou interagissant entre eux selon certains principes ou règles. De plus, un système est un ensemble d'éléments divers formant un tout dont toutes les parties sont liées. C'est-à-dire, la combinaison de parties qui se coordonnent pour former un ensemble⁹⁶. Selon Pierre MOOR, « *ce qui caractérise un système est son autoréférentialité et ses modes de clôture (qui permettent de rester identique à lui-même) et ses modes d'ouverture (qui permettent les échanges avec son environnement)* »⁹⁷. Sous cet angle, analyser le financement public de l'aide au développement comme un système revient donc à montrer les liens qui existent entre ses différentes composantes, à étudier l'interdépendance entre les différents acteurs, notamment entre les États. En effet, « *trois pôles (États-Unis, Japon et Union européenne) qui représentent les membres les plus importants du CAD dominent l'économie mondiale. Ils constituent la Triade qui représente 70% à 80% du commerce mondial. Cette dernière (Triade) domine économiquement d'autres espaces, qui dépendent étroitement d'elle* »⁹⁸. En termes de financement public de l'APD, on note le rôle prépondérant des pays membres du CAD⁹⁹. En

⁹⁵ Pierre MOOR, « Le droit et ses limites : le juridique et le non-juridique », In *J Semiot Law-Revue internationale de Sémiotique juridique*, 2020, pp. 1-21, p. 1. Disponible sur <https://doi.org/10.1007/s11196-020-09776-9> (consulté le 02 novembre 2021).

⁹⁶ « Larousse (Librairie) », *Petit Dictionnaire français Larousse*, *op. cit.*, p. 621.

⁹⁷ Pierre MOOR, « Le droit et ses limites : le juridique et le non-juridique », *op. cit.*, p. 1.

⁹⁸ Cf. <https://www.senebac.com/litteraire/geographie/29-le-systeme-monde/104-le-systeme-monde-des-espaces-interdependants#!kmt-start=22> (consulté le 23 juin 2021).

⁹⁹ Pour de plus amples informations, voir *infra* Chapitre 1, Section 1.

effet, « depuis le début des années 1990, au regard des statistiques disponibles, plus de 87% de l'APD mondiale est financée par les vingt-huit pays membres du CAD »¹⁰⁰. Ces États qui sont pour la plupart « riches » et développés » fonctionnent entre eux en réseau et concentrent les fonctions stratégiques, on les appelle « les pays donateurs ».

72. En outre, à l'exception de la Triade ou plus concrètement les membres du CAD, tous les autres États du monde sont en situation de dépendance, la nature et le degré de celle-ci expliquent la diversité des périphéries qui sont principalement de deux ordres.

73. La première « est constituée des États bénéficiant d'une dynamique de développement liée à la proximité géographique des grands pôles (Mexique) ou au transfert de technologie de l'un d'entre eux (les Tigres asiatiques). Certains ont bénéficié de la manne pétrolière (Pays de l'OPEP). Leur croissance est forte et leur niveau de vie s'apparente de celui de la Triade : on les appelle [pays émergents] »¹⁰¹.

74. La deuxième « est constituée par les pays pauvres avec une diversité de situations. La manière de désigner ces pays change selon l'angle sous lequel on les aborde et selon les solutions envisagées pour remédier à leurs problèmes. Qu'il s'appelle [Pays du tiers monde], [Pays en voie de développement], [Pays les moins avancés], [Pays pauvres très endettés], ils sont tous caractérisés par la faiblesse de leurs revenus intérieurs bruts par habitants et leur faible part dans le commerce mondial »¹⁰². Cependant, aujourd'hui, du fait de la mondialisation, aucun État ne peut vivre en vase clos. Aussi, du point de vue de la société humaine, il n'est pas possible pour un État de vivre en vase clos. C'est vrai non seulement sur la base des droits fondamentaux des droits humains mais aussi en droit et en moral, les États forment un tout cohérent. En effet, les pays de la Triade sont à la fois partenaires et concurrents. Ils ont une dépendance vis-à-vis des autres pays notamment en matières premières. Ainsi, le système de financement de l'APD est caractérisé par une hiérarchie et une interdépendance

¹⁰⁰ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *L'aide publique au développement*, op. cit., p. 27.

¹⁰¹ Cf. SENEBAK, Le système monde des espaces interdépendants, disponible sur <https://www.senebak.com/litteraire/geographie/29-le-systeme-monde/104-le-systeme-monde-des-espaces-interdependants#!kmt-start=22> (consulté le 23 juin 2021).

¹⁰² Ibid.

croissante entre les différents États. L'inégale répartition des richesses donne lieu à des échanges de diverses natures dans un monde globalisé.

75. Le but de ce titre est précisément d'étudier le système de financement public de l'aide au développement du point de vue critique de la réalité sociale et politique en mouvement. En effet, si l'écart devient très grand entre le système établi selon certaines données et la réalité : ce sera la crise. Par conséquent, notre but n'est pas de traiter descriptivement le système du financement, mais de l'étudier dans ses aspects confrontés avec les exigences de la réalité, notamment faire le lien entre l'APD et la solidarité internationale. En effet, l'APD est l'ensemble des apports financiers ayant pour principal objectif la promotion du développement économique et social d'un pays sous-développé bénéficiaire¹⁰³. Dans cet esprit, elle se construit sur l'exigence de solidarité entendue au sens des textes internationaux traditionnels portant sur la problématique du développement. À partir des années 2000, à cette exigence de solidarité s'est imposé un critère d'interdépendance qu'aujourd'hui aucun État ne conteste sur la scène internationale¹⁰⁴. Dans ce cas de figure, on peut aisément interpréter l'APD comme étant l'embryon d'un mécanisme distributif de solidarité mondiale. Ce qui signifie que « *le motif du financement public de l'aide au développement est celui de la solidarité et, dans une certaine mesure, de la sécurité collective. Par ce motif, l'auteur du financement public de l'aide au développement marque son appartenance à la communauté internationale* »¹⁰⁵.

76. En cela et en matière de développement tout du moins, l'exigence de solidarité n'a pas d'autre valeur que celle d'un objectif politique que la communauté internationale s'est fixé sous couvert de deux principes antagonistes que sont l'égalité souveraine et l'équité. Cette réflexion permet en l'occurrence de conforter la position selon laquelle « *le principe d'égalité est inséparable du principe de souveraineté. Si tous les États sont souverains, ils sont nécessairement égaux en droit et devant le droit. C'est pourquoi les promoteurs de la Charte*

¹⁰³ Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, coll. « Manuel », 2020-2021, 990 p, p. 571.

¹⁰⁴ V. Supra, introduction

¹⁰⁵ Assad U. OMER, *op. cit.*, p. 53.

des Nations Unies ont inventé l'expression [égalité souveraine] »¹⁰⁶. C'est évidemment la raison pour laquelle les auteurs de la Charte ont précisé les procédés juridiques attachés à la mise en œuvre de ces principes à travers, notamment, une obligation de coopérer pesant sur l'ensemble des États. Cet impératif est aujourd'hui posé comme concrétisation du droit de tout être humain, de tout peuple au développement et comme condition d'un développement durable conjuguant efficacité écologique, efficacité économique et progrès social, en garantissant une croissance économique à la fois soutenue, compatible avec la gestion raisonnée des ressources naturelles et répartie justement, afin d'assurer l'équité intra et intergénérationnelle.

77. En somme, retenons que le système de financement public de l'aide au développement a entraîné l'établissement de différents types de rapports juridiques fort complexes entre les États et les organisations internationales, ainsi qu'entre les États et les particuliers. Ce rapport démontre la qualité de dialogue qui se noue entre toutes les parties prenantes et toute la raison d'être de cette instance partenariale.

78. Pour mieux découvrir l'idée que recouvre ce système de financement public de l'aide au développement, il est essentiel de déterminer qui sont les acteurs qui interviennent dans sa mise en œuvre (chapitre 1) d'une part, et d'autre part, l'origine publique des fonds alloués au financement public de l'aide au développement (chapitre 2).

¹⁰⁶ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *loc. cit.*, p. 25.

CHAPITRE 1 : LES ACTEURS DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

79. Le droit du financement public de l'aide au développement est né dans le contexte de la suprématie de l'État et des organisations internationales comme les sujets de droits qui constituent les acteurs classiques du droit international. Cependant, « *l'émergence du droit international du développement a bouleversé bien des habitudes acquises et engendré des entités qui ne sont manifestement pas les États qui sont considérés comme étant les sujets originaires du droit international, car titulaires de la personnalité et de la capacité juridique internationale, encore moins les organisations internationales, sujets dérivés du droit international* »¹⁰⁷. En fait, il faut reconnaître que ce n'est qu'au début du XXIème siècle, que le paysage du financement public de l'aide au développement s'est profondément transformé, voire complexifié.

80. Cette période correspond le moment à partir duquel les nouveaux acteurs, plus particulièrement les collectivités territoriales, les sociétés commerciales, les personnes privées, l'individu, des organisations non-gouvernementales et bien d'autres personnes morales de droit privés, vont occuper une place croissante parmi les acteurs traditionnel du financement public de l'aide au développement. Dès lors, « *le financement*¹⁰⁸ *n'est plus principalement fondé sur les apports et la logique de l'aide publique au développement des pays du Nord* »¹⁰⁹. Car, les apports privés y jouent un rôle d'autant plus grand que les finances publiques en difficulté de certains pays qui peuvent mobiliser les milliers de milliards nécessaires pour leur développement. On s'en convaincra mieux en situant d'abord les acteurs classiques du droit du

¹⁰⁷ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, op, cit. p. 36.

¹⁰⁸ Jean-Jacques GABAS, Denis PESCHE, Vincent RIBIER, Campbell BONNIE., *Les transformations dans le système de la coopération pour le développement*, col. « Monde en développement », n°165, éd. De Boeck supérieur, 164 p, p. 7.

¹⁰⁹ Bonnie CAMPBELL., « Que cache la focalisation sur les flux de financement externes ? », *Mondes en développement*, 2017/2 (n°178), pp. 77-92, p. 79. Disponible sur URL : <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2017-2-page-77.htm> (consulté le 16 juillet 2018).

financement public de l'aide au développement (Section1), ensuite l'émergence des nouveaux acteurs de la mondialisation (Section 2).

SECTION 1 : Les acteurs classiques du droit de financement public de l'aide au développement

81. À l'extrême complexité du phénomène du financement public de l'aide au développement répond la multiplicité de ses acteurs. Ce sont des investisseurs publics, les bailleurs de fonds, qui peuvent se situer à trois niveaux. À savoir « *celui de l'organisme public de base, peu importe si cet organisme est doté ou non de la personnalité juridique et/ou de l'autonomie financière tel que l'agence française de développement (AFD), par exemple. Celui de l'État national, c'est-à-dire l'État souverain sujet de droit international intervenant en tant qu'acteur politique international. Et enfin, celui de l'organisme international ayant une vocation mondiale ou régionale tels que la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAD), par exemple* »¹¹⁰. Bien que cette distinction nous montre les différents acteurs, elle reste néanmoins sommaire. Car elle ne démontre que les différents « participants » mais non les différentes catégories d'acteurs. En réalité, il faut chercher qui a le pouvoir de décision. Par exemple, pour les organismes de base c'est l'État national qui prend la décision du financement et c'est lui qui est acteur véritable du financement. De même, les organismes de base font souvent partie de l'autorité de l'État ou constituent ses subdivisions politiques et administratives ou encore interviennent en tant qu'organes d'exécution.

82. En se fondant sur cette analyse, les acteurs classiques du financement public de l'aide au développement sont en premier lieu l'État national et en deuxième lieu l'organisme international. Cette distinction permet de délimiter les deux catégories de financement, le financement bilatéral et le financement multilatéral. En effet, le financement bilatéral met en rapport un État investisseur et État bénéficiaire du financement. En revanche, le financement multilatéral met en rapport un organisme international et un États bénéficiaire. Ainsi, les États

¹¹⁰ Assad U. OMER., *Le financement international public du développement : Aspects juridiques*, coll. « Travaux de Sciences Sociales », Genève. Paris, éd. Librairie Droz, 1979, p.33.

sont donc les acteurs bilatéraux (§1) tandis que les institutions internationales sont les acteurs multilatéraux ou supra-étatiques (§2).

§1 : Les États : acteurs du financement bilatéral de l'aide publique au développement

83. Comme mis en évidence précédemment, le financement bilatéral, depuis que l'État est devenu lui-même investisseur à l'étranger, met en rapport deux pays : d'un côté les États investisseurs et, de l'autre côté, les États bénéficiaires du financement¹¹¹. Ce qui signifie que « *le système de financement bilatéral entraîne l'établissement de différents types de rapports juridiques fort complexes entre les différents acteurs, au premier chef desquels se trouvent les États* »¹¹². Il n'est donc pas étonnant de constater que les États soient les principaux acteurs dans la mise en œuvre de la Déclaration sur le droit au développement adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986. Cela se justifie non seulement parce qu'ils sont les sujets du droit international, mais aussi parce qu'ils représentent leur peuple. De plus, ils ont les moyens et la légitimité d'édicter des lois, de prendre des mesures pour atteindre ce but¹¹³.

84. C'est dans ce contexte que la Déclaration leur donne expressément « *la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement* »¹¹⁴. En parallèle, elle fait des êtres humains et des peuples non seulement le sujet de ce droit¹¹⁵ mais les acteurs centraux en insistant sur leur participation¹¹⁶.

¹¹¹ V. Supra. Chapitre I.

¹¹² Assad U. OMER., *Le financement international public du développement : Aspects juridiques*, op. cit. p.46.

¹¹³ Melik ÖZDEN., « Le droit au développement : état des débats tenu à l'ONU sur la mise en œuvre de la déclaration historique adoptée à ce propos par l'assemblée générale des Nations Unies, le décembre 1966 », in : *collection du programme droits humains du Centre Europe-Tiers Monde (METIM)*, p. 9. Disponible sur <http://www.cetim.ch/fr/documents/bro6-develop-A4-fr.pdf>. (Consulté le 13 août 2018).

¹¹⁴ Art. 3. 1 de la Déclaration sur le droit au développement adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986.

¹¹⁵ Art. 2. 1 de la Déclaration sur le droit au développement, *ibid.*

¹¹⁶ Art. 2. 3 et 8.2 de la Déclaration sur le droit au développement, *ibid.*

Enfin, la Déclaration accorde une grande importance au « devoir » des États « de coopérer les uns avec les autres pour assurer le développement et éliminer les obstacles au développement »¹¹⁷, tout en créant « des conditions nationales et internationales favorable à la réalisation du droit au développement. »¹¹⁸.

85. Outre, et comme déjà souligné, le début du XXIème siècle, a été marqué par une profonde transformation du paysage du financement de l'aide au développement. Cela dit, il est important de rappeler qu'avant cette date, seuls les États étaient considérés comme les acteurs du financement de l'aide au développement. Il faut cependant noter qu'actuellement d'autres personnes morales de droit public y participent. Ainsi, les collectivités territoriales ne sont pas en reste avec l'essor de ce qu'il est devenu commun de nommer « *coopération décentralisée* »¹¹⁹. Cette classification a le mérite de la clarté. Elle soulève des questions sur le rôle des acteurs étatiques (États développés ou États en développement) qui constituent des acteurs classiques (A), et des acteurs infra-étatiques qui regroupent des acteurs émergents, des collectivités territoriales et les Organisations non-gouvernementales. (B)

A. Les acteurs étatiques : les acteurs classiques du financement public de l'aide au développement

86. Selon le Lexique des termes juridiques, « *l'État est une institutionnalisation de la société politique en une personne morale de droit public, exerçant son autorité sur un territoire et sur une population, titulaire de la souveraineté et bénéficiant d'une reconnaissance internationale* »¹²⁰. Les États jouent un rôle essentiel dans l'agencement et dans le fonctionnement de la société internationale économique. Il en est ainsi parce que les sources du droit international économique, on l'a vu, sont en large partie des sources internationales, c'est-

¹¹⁷ Art. 3. 3 de la Déclaration sur le droit au développement adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986.

¹¹⁸ Art. 3. 1 de la Déclaration sur le droit au développement, *ibid*.

¹¹⁹ Loi du 25 janvier 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements ; CGCT, art. L. 1115-1.

¹²⁰ Serge GUINCHARD., Thierry DEBARD., *Lexique des termes juridiques*, Paris, 23^e éd. Dalloz, 2015, p .452.

à-dire des sources faites par les États et pour les États. Ceux-ci apparaissent alors dans une double capacité – gouvernants, en ce qu’ils sont à l’origine de la norme juridique, et gouvernés, en ce que cette norme juridique doit régir leur comportement¹²¹.

87. Par ailleurs, faut-il le rappeler, l’État n’est subordonné à aucun autre membre de la communauté internationale ; en revanche il est soumis directement au droit international, ce qui lui offre d’ailleurs une certaine protection juridique. Partant, le droit international classique appréhende l’État de manière abstraite et générale. En effet, le droit international classique considère que tous « *les États souverains sont placés en principe sur le même pied et se trouvent virtuellement dotés du même statut. Leurs relations juridiques obéissent au principe d’égalité tel qu’il est consacré par l’article 2 §1 de la Charte des Nations Unies* »¹²².

88. Cependant, dès que les Nations Unies et les Institutions spécialisées ont commencé leurs activités, il est apparu que les États membres, égaux en droit, se trouvaient en fait dans des situations si différentes qu’il était impossible dans la réalité concrète d’ignorer ces disparités et de ne pas commencer à prendre des mesures pour les atténuer¹²³. En effet, dès la première session de l’Assemblée générale, il a été reconnu explicitement que « *les Membre des Nations Unies ne sont pas tous parvenus au même stade de développement* », que certains d’entre eux « *peuvent avoir besoin de conseils techniques dans les différents domaines du progrès économique, social et culturel* », et que « *la Charte impose aux Nations Unies la tâche de favoriser un tel progrès* »¹²⁴. C’est ainsi qu’est apparu tout le système d’aide des organisations de la famille des Nations Unies et notamment la mise sur pied d’un mécanisme d’assistance technique bi et multilatérale. C’est dans cet esprit que la Charte du 14 décembre 1946 impose aux États économiquement évolués, d’apporter des concours aux pays moins avancés. À ce

¹²¹ Dominique CARREAU, Patrick JUILLARD, *Droit international économique*, Paris, 5^e éd. Dalloz, 2013, p. 63.

¹²² Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, Paris, éd. A. PEDONE, 2019, p. 51.

¹²³ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, *ibid.*, p. 53.

¹²⁴ V., Rés. 52 (I) du 14 décembre 1946.

titre, les États riches ou développés sont appelés les donateurs de l'aide (1), tandis que les États moins avancés ou pays en développement sont des bénéficiaires de l'aide (2).

1) Les États riches ou développés : les donateurs de l'aide

89. En principe, les États riches ou développés « *sont ceux qui affichent des performances économiques dans des secteurs d'activités et offrent une qualité de vie à leurs habitants. Leur indice de développement humain (IDH), qui prend en compte la richesse par habitant, l'espérance de vie et l'accès à l'éducation, est très élevé* »¹²⁵. En 2011, l'ONU recensait 46 pays développés, la Norvège, l'Australie et les Pays-Bas occupant les 3 premiers rangs. Il en résulte que la plupart des pays développés ont adopté une économie de marché (d'où l'appellation courante de pays développés à économie de marché, PDEM) et des institutions démocratiques¹²⁶.

90. Dans le domaine spécifique de l'APD, les États donateurs de l'aide « *jouent un rôle déterminant dans le financement de l'accumulation des richesses pour de nombreux pays* »¹²⁷. C'est-à-dire, ces États riches ou développés jouent un rôle capital dans la mise de l'APD. En effet, il apparaît nettement que l'une des caractéristiques de l'APD est le fait d'être mise en œuvre par un groupe de pays, en l'occurrence les plus riches, qui en sont les financiers, en direction d'un autre groupe, celui des pays les plus pauvres, qui en sont les bénéficiaires. Il résulte que les membres du CAD de l'OCDE représentent les principaux apporteurs de l'APD, c'est-à-dire que ces derniers constituent les principaux donateurs de l'aide. Outre, ces États riches peuvent être à la fois bilatéraux, ou multilatéraux à travers les institutions internationales comme la Banque mondiale ou le Fonds monétaire.

91. Il est d'ailleurs éclairant à ce propos de mettre en évidence que dans les relations bilatérales, la plus grande partie de l'aide des pays industrialisés aux pays en développement

¹²⁵ Pays développés, en ligne : <http://junior.universalis.fr/encyclopédie/pays-developpés/> (consulté le 15 juillet 2019).

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ V. <http://www.universalis-edu.com.ezproxy.nomandie-univ.fr/encyclopedia/developpement-economique-et-social-developpement-des-pays-du-sud/>. (Consulté le 2 mai 2018).

est unilatérale dans ses origines – elle émane d’un seul État – et bilatérale dans ses modalités, établies par voie conventionnelle. Dans ce contexte, l’assistance financière n’est qu’un élément d’un ensemble plus vaste de prestations fournies par les États développés. Cependant, il convient de remarquer que *« ce sont souvent des conventions cadres qui établissent les principes généraux, et ces derniers étant concrétisés par les accords spécifiques d’assistance financière »*¹²⁸. Dès lors, les bailleurs de fonds ont donc tendance à intervenir de manière différenciée, en fonction du niveau de développement de l’État.

92. De façon générale, *« ces bailleurs de fonds octroient le financement le plus concessionnels, notamment les dons ou subventions aux pays les plus pauvres, alors qu’ils préfèrent intervenir sous forme de prêts dans les pays à revenu intermédiaire »*¹²⁹. Toutefois, il faut noter que cette approche différenciée n’est pas systématique. En effet, elle n’empêche pas le fait qu’une partie importante de l’aide bénéficie à des pays à revenu intermédiaire, au détriment des pays à faible revenu. De même, l’APD mise en œuvre directement par *« les États du Nord au bénéfice des pays « partenaires » peut prendre des formes diverses, notamment des dons et prêts à des conditions préférentielles pour le financement d’investissements, assistance technique, concours budgétaire, aide alimentaire et aide d’urgence »*¹³⁰. Mais, les prêts sont pris en compte dans le calcul de l’APD que lorsqu’ils sont *« accordés aux pays éligibles à un taux inférieur au taux du marché et qu’ils comportent un part de don supérieure à 25% »*¹³¹. Le montant de prêts accordés par les pays industrialisés aux pays éligibles à l’APD est loin

¹²⁸ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *Droit international public*, Paris, éd. LGDJ, coll. « Traités », 2009, p.1239.

¹²⁹ Miriam CUE RIO., *Une approche de l’aide publique au développement par le biais de ses objectifs chiffrés : examen de la définition des objectifs comme facteur explicatif de leur non-réalisation*, Thèse en Économies et finances, Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines, 2013, p. 38.

¹³⁰ Julie DUCHATEL., Florian ROCHAT (dir.), *Efficace, neutre, désintéressé ? Point de vue critiques du Nord sur la coopération européenne*, Genève, coll. « Aide au développement », éd. CETIM, 2009, 184 p, p. 40.

¹³¹ Julie DUCHATEL., Florian ROCHAT (dir.), *Ibid.*, p. 41.

d'être négligeable. En effet, « *en fin 2002, la dette des pays du Sud liée à l'APD et à l'aide publique s'élevait ainsi à 171,7 milliards de dollars* »¹³².

93. À ce titre, ces États du Nord sont créanciers, notamment à trois titres. Tout d'abord, ils sont créanciers directement du fait du financement public bilatéral et indirectement du fait de leur implication dans les organismes multilatéraux de financement du développement. Ils se trouvent enfin porteurs d'une grande partie des impayés en matière de crédits commerciaux garantis par des organismes publics : des dettes initialement privées se sont ainsi retrouvées publiques (du point de vue du créancier) après les défauts de paiement. Ces États se trouvent enfin impliqués indirectement dans le problème de l'endettement des PED vis-à-vis des banques, par le biais de la réglementation (prudentielle, ou en matière de provision) : ils peuvent en effet favoriser tel ou tel mode de traitement de la dette¹³³.

94. Traditionnellement, voire historiquement, les États bailleurs s'engagent au versement d'un volume chiffré de l'aide dans la sphère internationale. À cet effet, l'État bailleurs reste souverain dans la définition de ce volume réellement versé. Partant de cette volonté commune des États de construire ce nouveau partenariat entre pays en développement et pays développés, ces Derniers s'engagent à l'occasion du Consensus de Monterrey¹³⁴ à renforcer « *la coopération financière et technique internationale pour le développement* »¹³⁵. C'est dans ce sens que les États conviennent de la place centrale de l'APD dès lors que, pour la communauté internationale, elle « *joue un rôle vital en venant en complément d'autres sources de financement du développement, en particulier dans les pays qui sont le moins en mesure*

¹³² *Idem.*, p. 41 et s.

¹³³ Marc RAFFINOT., Marin FERRY., *La dette des pays en développement*, Paris, coll. « Repères », éd. La Découverte, 2019, 128 p, p. 59.

¹³⁴ Consensus de Monterrey sur le financement du Développement, (A/CONF.198/11), Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002, Chapitre I, art. 4. La problématique du financement du développement est traitée dans toute son ampleur et toutes ses composantes. Dans ce contexte, les États s'engagent « *à mobiliser les ressources nationales, à intensifier la coopération financière et technique internationale pour le développement, le financement viable de la dette et l'allègement de la dette extérieures et à renforcer la cohérence des systèmes monétaires, financiers et commerciaux internationaux* ».

¹³⁵ Consensus de Monterrey, *op. cit.*, Chapitre II, Section D, art. 39-46.

d'attirer des investissements directs privés »¹³⁶. Ayant reconnu un tel poids à l'APD, les États estiment que son « augmentation importante est une condition nécessaire pour que les pays en développement puissent atteindre les objectifs du développement convenus au niveau international, y compris ceux qui figurent dans la Déclaration du Millénaire »¹³⁷. C'est d'ailleurs dans cette perspective que les pays développés sont invités à prendre des mesures concrètes pour atteindre notamment l'objectif « consistant à consacrer 0,7% de leur produit national brut (PNB) à l'APD en faveur des pays en développement »¹³⁸.

95. La question se pose cependant de savoir si par la fixation de cet objectif chiffré, les États se voient-ils imposer par la communauté internationale une obligation susceptible de remettre en cause leur compétence souveraine quant à la définition des moyens que ces derniers souhaitent consacrer à leur APD ? Dans l'affirmative, un tel engagement, s'il était contraignant et vérifié comme tel, serait caractéristique d'un droit international du développement autonome. Or, en réalité il n'en est rien. En effet, les mesures prises par la Communauté internationale visant au traitement de la problématique financière de l'APD n'ont pas d'effet contraignant et ne portent donc pas atteinte à la plénitude de compétence exercée par les État en matière de politique nationale budgétaire. Dans cet esprit, le projet français de Loi de Finances 2011 consacré à cette question est explicite : la France ne satisfera pas son engagement international d'atteindre d'ici à 2015 les 0,7% de son PNB consacré à l'APD. Aux parlementaires de pointer que « l'APD 2011 étant estimée dans le cadre de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques à 9,2 milliards d'euros, l'atteinte de cet objectif suppose une croissance annuelle de l'APD de 17% sur la période 2012-2025, ce qui est très ambitieux »¹³⁹ au regard de la situation des finances publiques. Les parlementaires rappellent au demeurant que la politique française de l'aide fait l'objet d'une évaluation de la part du Comité d'Aide au Développement (CAD) hébergé par l'OCDE, qui souligne en septembre 2010, que

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Consensus de Monterrey, *op. cit.*, Chapitre II, Section D, art. 41.

¹³⁸ *Ibid.*, art. 42.

¹³⁹ Christian CAMBON, André VANTOMME, Avis au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le Projet de Loi de Finances de 2011, t. III : Aide Publique au Développement, Sénat, n°112, novembre 2010, p. 24.

« contrairement à la recommandation du dernier examen par les pairs, la France ne tiendra pas son engagement pris à Monterrey en 2002 d'atteindre un ratio d'APD/PNB de 0,5% en 2007 et que, de surcroît, elle a reporté son engagement d'atteindre 0,7% de 2012 à 2015 »¹⁴⁰. Au regard de cette dernière observation, force est de constater que la France a revu à la baisse son ambition de consacrer 0,7% de son PNB à son APD dès 2012.

96. Toujours est-il que, sous couvert de simples recommandations, le droit international portant sur le financement public de l'aide au développement ne saurait restreindre la compétence souveraine d'un État quant à la définition du volume de son APD que ce dernier souhaite y consacrer¹⁴¹. De plus, ce dernier engagerait, sur la base d'un simple constat fait par le CAD dûment habilité, sa seule responsabilité morale dès lors que les moyens financiers consacrés à son APD n'atteindraient pas l'objectif général fixé par la communauté internationale à l'horizon de 2015. En fait, il faut reconnaître que le droit international du développement ne va pas jusqu'à contraindre un État dans la définition des moyens financiers, humains et matériels que celui-ci entend consacrer à sa politique d'aide extérieure.

97. Par conséquent, s'il est établi que l'État bailleur, au regard du droit international de développement, conserve sa plénitude de compétence s'agissant de la définition des moyens qu'il entend consacrer à sa politique globale d'aide extérieure, il apparaît qu'il en va également ainsi de sa compétence quant à la définition des moyens que celui-ci envisage de réserver à la stratégie nationale de développement de ses récipiendaires. Dès lors, il est tout fait loisible à la France de décider de sa stratégie extérieure d'aide au développement et du volume d'APD qu'elle décide de mettre à la disposition de son partenaire. Dans cet ordre d'idées, elle devra cependant s'entendre sur ce point avec ce dernier. Néanmoins ce dialogue imposé ne fait pas obstacle à cette plénitude de compétence reconnue à la France en tant qu'État donneur. Ainsi, le Gouvernement français met en œuvre à travers cette plénitude de compétence des

¹⁴⁰ Christian CAMBON, André VANTOMME, *op. cit.*, p. 64.

¹⁴¹ Ces fonds par nature entrent dans la catégorie des « Fonds souverains ». Pour une définition et une typologie de ces fonds, cf. Alain DEMAROLLE, Henri JOHANET (Rapp.), *Les fonds souverains*, *Doc. Fr.* Paris, mai 2008.

« partenariats différenciés »¹⁴², soit qu'ils se fondent sur des critères géostratégiques par sa définition d'une Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), soit que ces « partenariats différenciés » trouvent leur plus simple expression dans la signature de Documents-cadre de partenariat bilatéraux qui, par nature, sont spécifiques à chaque État récipiendaire de l'APD française.

98. Nous avons donc vu que la place qu'occupent les États donateurs dans le processus du financement public de l'aide au développement. Il serait pertinent d'étudier dans les pages suivantes, les États bénéficiaires de l'aide.

2) Les États en développement : les bénéficiaires de l'aide

99. Après s'être concentrée sur le point de vue des donateurs, cette partie se consacre aux États bénéficiaires de l'aide. Selon la définition de l'APD donnée par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, les bénéficiaires de l'APD sont « *des individus, groupes ou organisations qui bénéficient de l'action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non* »¹⁴³. Dans le domaine spécifique de l'APD, les bénéficiaires sont en principe des pays en développement. Il s'agit des pays qui sont éligible à recevoir de l'APD. Cependant, il faut noter que pour ce qui concerne ces bénéficiaires de l'aide, une distinction est établie entre les États et les individus. Il convient tout d'abord de rappeler que dans une vision de l'aide internationale entre États, « *chaque société est responsable du bien-être de sa population, tandis que la communauté internationale se doit de maintenir les conditions générales dans lesquelles chaque société peut s'épanouir* »¹⁴⁴. Il est significatif d'indiquer à ce propos qu'une telle vision respecte intégralement le principe de souveraineté. Or, dans une vision différente de l'aide, le principe de l'existence même de ce droit universel et

¹⁴² Direction Générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats, Coopération au Développement : Une vision française – Document Cadre, Publications-MAE, Paris, 2011 ; sur le choix de « Partenariats différenciés » (p. 7) ; sur leur traduction financière (p. 8) et sur leur mise en œuvre (p. 41).

¹⁴³ OCDE., « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axées sur les résultats », Paris, éd. OCDE, p. 18.

¹⁴⁴ Deen K. CHATERJEE., *The Ethics of Assistance*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 184 ; ou cf. Jean-David NAUDET., Jean-Michel SEVERINIO., Olivier CHARNOZ., « Aide internationale : vers une justice sociale globale ? », *Esprit*, vol. 5, p. 101-111, p. 101.

imprescriptible liés à tout individu est considérée comme supérieur à celle de la souveraineté nationale. Ainsi, l'aide est comprise comme étant « *une interaction éthique directe entre individus et ce, même si elle est largement mise en œuvre par les États* »¹⁴⁵.

100. Toutefois, cette distinction entre bénéficiaires de l'aide n'occupera pas le cœur de cette analyse dans la mesure où, il semble clairement apparaître que le financement international de développement repose sur une vision de l'aide entre États. Cette analyse aura donc pour but d'explorer les pays en développement, c'est-à-dire les pays éligibles à recevoir l'APD. Être un pays en voie de développement (ou moins développé, peu développé ou sous développé), ce qui est le sort statistiquement de loin le plus fréquent pour un État, c'est désormais posséder un statut particulier. Quel est ce statut, et à qui est-il attribué ?

101. En effet, les pays en développement sont des pays moins développés économiquement que les pays du Nord ou pays développés. On peut concevoir deux procédés permettant d'opérer la distinction entre pays développés et pays en développement. D'une part, la distinction peut s'effectuer sur la base d'un ou de plusieurs critères techniques, déterminés indépendamment de la situation concrète des États et on les applique à chacun de ceux-ci pour inclure ou non tel ou tel pays dans la catégorie des pays en développement (a). D'autre part, on peut également dresser des listes nominatives énumérant les États entrant l'une ou l'autre des deux catégories (b).

a) L'utilisation de critères techniques

102. Pour déterminer si un pays entre ou non dans la catégorie des pays en développement, le droit a utilisé et utilise encore des critères comme l'économie, la démographie et la sociologie. Ces différents critères sont retenus comme indicateurs du niveau de développement. Toutefois, le critère auquel on a recouru le plus généralement est soit le revenu national brut (RNB) par tête, soit le produit national brut (PNB) par tête, dans une moindre mesure. En effet, « *le RNB sert à mesurer les revenus primaires d'un pays (salaires et revenus financiers) perçus, pendant une période donnée, par les agents économiques résidant sur le territoire. Il est donc un indicateur de l'activité économique (le principal indicateur de*

¹⁴⁵ Jean-David NAUDET., Jean-Michel SEVERINIO., Olivier CHARNOZ., *ibid.*, p. 102.

cette activité étant le PIB). Le RNB est défini comme suit par le Système de comptabilité nationale des Nations unies : $RNB = PIB - \text{revenus primaires à payer au Reste du monde (RDM)} + \text{revenus primaires à recevoir du RDM}$ ou $RNB = PIB + \text{solde extérieur}$ »¹⁴⁶.

103. Cependant, comme le notaient Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., et Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., « les insuffisances et les inconvénients résultant de l'emploi de ce critère à titre exclusif ont amené les organisations ou organismes s'occupant de développement à faire appel à d'autres notions »¹⁴⁷. Ainsi, le critère qui s'est imposé dans cette perspective est sans contredit l'indice de développement humain (IDH), que le PNUD a introduit en 1990 et qu'il a affiné au cours des années. De toute façon, qu'il s'agisse d'un critère unique ou d'une batterie de critères, l'utilisation de ce procédé n'a pas été sans soulever certaines critiques.

104. Le critère du RNB par tête s'exprime par un chiffre représentant la somme des revenus (salaires et revenus financiers) perçus, pendant une période donnée, par les agents économiques nationaux où qu'ils soient localisés dans le monde, divisé par le nombre d'habitants du pays. Afin de comparer le RNB par tête des pays entre eux, ce critère est converti afin de tenir compte du pouvoir d'achat de l'individu. Il est alors fait référence au RNB par tête converti en termes de parité de pouvoir d'achat (PPA), c'est-à-dire qu'il est ajusté à un taux de change qui permet d'éliminer les différences en matière de prix entre pays. Pour un pays donné, un dollar US exprimé en PPA (valant alors, par exemple, 1,13 dollar US) a le même pouvoir d'achat dans ce pays qu'un dollar américain aux États-Unis¹⁴⁸.

105. Il convient cependant de préciser que « le RNB par tête ne doit pas être confondu avec le PNB par tête qui s'exprime par un chiffre représentant la division de l'ensemble de la production des entreprises nationales¹⁴⁹ (sur le territoire et à l'étranger) par le nombre d'habitant

¹⁴⁶ Corinne BALLEIX, *L'aide européenne au développement*, Paris, éd. La documentation Française, coll. RéflexeEurope, 2020, p. 210.

¹⁴⁷ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.* p. 54

¹⁴⁸ *Ibid.*, p. 55.

¹⁴⁹ Le produit national brut (PNB) est un terme économique qui renvoie à l'ensemble des richesses produite par une nation, sur son territoire ou à l'étranger, au cours d'une période donnée. Cette richesse produite comprend la

du pays ». Pourtant, il convient de remarquer que le RNB a largement remplacé le PNB en droit international du développement, car il est plus précis. C'est d'ailleurs, ce qu'expriment certains auteurs lorsqu'ils soulignent que *« le terme, « RNB » ne doit pas être confondu avec une notion voisine, notamment celle de produit intérieur brut (PIB) qui ne prend en considération que la production effectuée sur le seul territoire national. Le RNB comprend le PIB augmenté des revenus reçus du reste du monde et diminué des revenus versés au reste du monde ou, si l'on veut, il représente la somme du PIB et du solde des flux de revenus primaires avec le reste du monde »*¹⁵⁰. À cet égard et selon les cas, les textes font appel à l'une ou l'autre de ces notions, mais, c'est la notion de RNB par habitant qui est le plus souvent invoquée. En résumé, retenons qu'il s'agisse de RNB de PNB ou de PIB par tête, *« le chiffre varie évidemment d'un pays à l'autre, et bien souvent d'une année à l'autre pour un même pays »*¹⁵¹.

106. En outre, le critère de développement humain, communément appelé indice de développement humain (IDH) est un autre critère qui fut créé par le PNUD afin de faire de l'individu et de ses réalisations sociales, tout autant qu'économiques, le point focal d'une appréciation du niveau de développement atteint par un pays. En effet, *« l'IDH a été développé pour pallier les insuffisances des indicateurs les plus couramment utilisés, (RNB et PIB) qui sont utilisés pour rendre compte du niveau de bien-être atteint par une population »*¹⁵². Ainsi, l'IDH n'a donc pas pour objectif de départager les pays développés des pays en développement. Au contraire, son objectif essentiel consiste à classer les États sous l'angle de leur développement économique et social afin de permettre la mise en place des stratégies de développement adaptées aux besoins des différents États en tenant compte des différents éléments qui composent leur IDH respectif.

vente de biens et services et s'analyse par la valeur des biens et services créée à l'intérieur d'un pays ou à l'étranger pour le compte de ce pays à laquelle on retranche la valeur des biens et services versée à l'étranger.

¹⁵⁰ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op.cit.*, p. 55 et s.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 55.

¹⁵² *Idem.*

b) L'établissement de listes

107. Dans le domaine spécifique de l'APD, l'établissement de listes consiste pour une organisation internationale donnée, à désigner nommément les pays éligibles à recevoir une aide financière, à bénéficier d'avantages commerciaux ou à être déchargés de certaines obligations. Dans cet esprit, *« toutes sortes de techniques peuvent être utilisées pour établir une liste de pays considérés comme pays en développement : tantôt c'est l'organisation qui dresse la liste en question ; tantôt ce sont les États qui se désignent eux-mêmes au sein d'une organisation : on parle alors d'auto-élection »*¹⁵³.

108. S'agissant en tout premier lieu de la désignation institutionnelle, l'organisation elle-même désigne les États appelés à figurer sur la liste, elle le fait soit positivement, soit négativement. En effet, la désignation des États positivement est réalisée par plusieurs organisations internationales dont l'AID est cité en référence. En effet, *« au sein de l'AID, les États membres sont classés en deux groupes appelés respectivement États de la « 1^{re} Partie » et États de la « 2^e Partie ». Les premiers sont les pays considérés riches. Ils sont tenus de payer leur contribution en devises convertibles. Les seconds sont considérés comme pays en développement. Chaque année l'AID publie une liste nominative des États appartenant à chacun des deux groupes »*¹⁵⁴. C'est dans ce contexte qu'en 2018, étaient considérés comme Membres de la 1^{re} Partie, 31 pays, incluant notamment, l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l'Égypte, l'Indonésie, la Malaisie, le Mexique et la Turquie¹⁵⁵. Les États de la 2^e Partie étaient au nombre de 142, parmi lesquels figurent tous les pays en développement de la catégorie des pays les moins avancés¹⁵⁶. Depuis sa création en 1960, 41 pays en développement

¹⁵³ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.* p. 59.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 59.

¹⁵⁵ Banque mondiale, *Contributor Countries*, <http://ida.worldbank.org/about/contributor-countries>; Rapport des Administrateurs de l'Association internationale de développement au Conseil des Gouverneurs, Augmentation des ressources de l'IDA : Dix-huitième reconstitution, 12 janvier 2017, p. 179, disponible sur <http://documents.banquemondiale.org/curajted/fr/410401468160173357/pdf/864340BR0IDA0R0C0disc10oses04010140.pdf> (consulté le 17 novembre 2018).

¹⁵⁶ Banque mondiale, en ligne : <http://ida.Worldbank.org/about/borrowing-countries> (consulté le 15 mars 2017).

ont quitté la 2^e partie, devenant de ce fait non éligibles à l'aide de l'AID. Ces pays ne deviennent pas pour autant des États de la 1^{re} partie, c'est-à-dire des États contributeurs à l'AID¹⁵⁷. Ainsi, l'Inde n'est plus éligible à l'aide de l'AID depuis la fin de l'exercice 2014, mais a reçu un soutien transitoire exceptionnel pour les exercices 2015, 2016, 2017.

109. En outre, la désignation des États négativement, c'est la Résolution 1885 (XVIII) du 18 octobre 1963 qui a, pour la première fois, établi une liste négative : « ... *aux fins de la présente résolution tous les États Membres sont considérés comme 'pays économiquement peu développés', à l'exception des États : Afrique du Sud, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, République fédérale d'Allemagne, République socialiste d'Ukraine, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Suède, Tchécoslovaquie et Union des Républiques socialistes soviétiques* »¹⁵⁸. Ce procédé de désignation à *contrario* que l'on a appelé « liste négative » est utilisé par la CNUCED dans ses documents officiels.

110. Ainsi dans le rapport sur l'investissement dans le monde 2015, elle mentionne que les pays en développement comprennent « *de façon générale tous les pays, autres que ceux inclus dans les catégories suivants : a) les pays membres de l'OCDE (sauf le Chili, le Mexique, la République du Corée et la Turquie), b) les nouveaux pays membres de l'Union européenne qui ne sont pas membres de l'OCDE (Bulgarie, Chypre, Croatie, Lettonie, Lituanie, Malte et Roumanie), plus l'Andorre, les transition, constitué des pays d'Europe du Sud-Est, des pays membres de la communauté d'États indépendants (CEI) et de la Géorgie* »¹⁵⁹. Cependant, il faut d'ores et déjà relevé qu'il va de soi que l'institution internationale qui établit une liste négative peut modifier lorsque les conditions qui ont présidées à son élaboration changent.

¹⁵⁷ Sur les 41 pays en développement ayant quitté la 2^e partie, 30 d'entre eux l'ont par la suite réintégré. Banque mondiale, *IDA Graduates*, disponible sur <http://ida.worldbank.org/about/ida-graduates> (consulté le 22 juillet 2016).

¹⁵⁸ LA Résolution 1885 (XVIII) du 18 octobre 1963.

¹⁵⁹ CNUCED Rapport sur l'investissement dans le monde 2015, p. II, disponible sur http://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2015overview_fr.pdf (consulté le 823 septembre 2017).

111. Par ailleurs, en ce qui concerne la désignation relative à l'auto-élection, « *les États se désignent eux-mêmes comme entrant dans la catégorie des pays en développement et, par voie de conséquence, comme aptes à bénéficier des avantages institués en faveur de ces pays* »¹⁶⁰. Ce procédé de désignation a fait l'objet de plusieurs critiques avant d'être accepté. Cependant, malgré ces critiques, « *il a finalement été retenu à la suite de désaccords répétés des États sur un mode de désignation objectif des pays pouvant prétendre aux avantages procurés par le SGP* »¹⁶¹. Ce procédé a été utilisé pour la première fois lors de la mise sur pied par la CNUCED du Système généralisé de préférences (SGP). En effet, dans le cas du SGP le principe d'auto-élection a été consacré dès la session de New-Delhi de la CNUCED en 1968 selon les termes suivants :

« *Le traitement tarifaire spécial devrait être appliqué aux exportations de tout pays, territoire ou région prétendant au statut de moins développé.* »¹⁶². Cela dit, il est important de rappeler que ce principe a trouvé son application lors de l'adoption des « Conventions concertées » du 12 octobre 1970 créant le SGP, lesquelles tout en conférant aux États le droit de s'auto-élire pour bénéficier d'avantages au titre du SGP déclarent que les États qui accordent ces avantages, c'est-à-dire les pays développés, doivent reconnaître le choix fait par l'État auto-élu. Cependant, les États membres de l'OCDE ont confirmé lors de la 2^e CNUCED qu'ils peuvent, à titre individuel, refuser d'appliquer le traitement tarifaire spécial à l'égard d'un pays particulier, prétendant au statut de moins développé, pour des raisons qu'ils jugeraient impératives¹⁶³.

112. Par ailleurs, ce principe a été repris par d'autres rencontres de haut niveau, notamment lors de l'adoption du Protocole d'accord du 25 février 1972, conclu entre 16 pays en développement en vue de s'octroyer entre eux un traitement préférentiel sur le plan

¹⁶⁰ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *loc. cit.* p. 60.

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² Acte de la Conférence des Nations Unies sur le développement (acte de la 2^{ème} CNUCED, vol. III, p. 85).

¹⁶³ Guy de LACHARRIERE., « Identification et statut des pays « moins développés », in : *Annuaire français de droit international*, vol. 17, 1971, pp. 461-482, p. 465.

commercial. Cependant, il faut noter que les pays donateurs appliquent des schémas particuliers à l'intention des PMA, en plus de ceux qu'ils préparent à l'intention des pays en développement de façon générale. Ainsi, depuis 2014, le SGP de l'UE a été resserrée, excluant de sa portée les pays à revenu intermédiaire supérieur (catégorie Banque mondiale), ce qui a réduit de façon importante le nombre de pays bénéficiaires qui était de 17 au 1^{er} janvier 2018. La Fédération de Russie, le Brésil, la Malaisie et l'Afrique du Sud en ont été exclus en 2014, tout comme la Chine et la Thaïlande qui l'ont été en 2015, compte tenu de la progression de leur PIB¹⁶⁴.

113. Enfin, la désignation des pays éligibles à recevoir l'APD est effectué par le CAD de l'OCDE. En effet, comme il a été souligné plus haut, les États éligibles à l'APD sont des États dont les noms figurent sur la liste des bénéficiaires de l'aide établie par le CAD. Cette liste présente tous les États et territoires éligibles à l'APD. Cela revenait à tenter de répondre à l'interrogation suivante : sur quels critères le CAD établit cette liste ? Concrètement, « *le CAD établit la liste des États éligibles en se basant sur le revenu national brut (RNB) par habitant tels que publié par la Banque mondiale à l'exclusion des membres du G8, de l'Union européenne (UE), et de ceux dont la date d'entrée dans l'UE est fixée* »¹⁶⁵. Il ressort de ce qui précède, que tous les États à revenu faible ou intermédiaire sont éligibles à recevoir l'APD. Cela dit, il est important de rappeler que la liste comprend donc tous les États moins développés tels que définis par les Nations-Unies (UN)¹⁶⁶.

114. Toutefois, il convient de rappeler que l'appartenance à l'OCDE ou au CAD ne préjuge pas de l'éligibilité à l'APD. Plusieurs membres de l'OCDE font partie de la liste du CAD depuis plusieurs années et continuent à recevoir de l'APD. Actuellement aucun membre du CAD n'en fait partie mais le CAD a précisé que le départ de la liste n'est pas une condition à l'adhésion au CAD. Aussi la prévision des statistiques au secrétariat du CAD ne préjuge pas

¹⁶⁴ V. Le ministère des Finances et des comptes publics de France, La réforme du système de préférences généralisées de l'UE, disponible sur http://www.tresor.economie.gouv.fr/3783_la-reforme-dy-systeme-de-preferences-generalisees-du-lue (consulté le 03/10/2019).

¹⁶⁵ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *op. cit.* p. 9.

¹⁶⁶ *Idem.*

de l'éligibilité à l'APD¹⁶⁷. Une dernière question qui se pose est de savoir sur combien de temps le CAD établit la liste des États éligibles à l'APD. En effet, comme il a été affirmé plus haut, les États éligibles à l'APD, c'est-à-dire considérés « *en développement* », est établie par le CAD¹⁶⁸. Elle est révisée tous les trois ans sur la base de l'évolution du revenu national brut (RNB) par habitant de chaque pays. En d'autres termes, « *le CAD établit un classement des États (États en développement) en fonction du revenu moyen sur trois ans* »¹⁶⁹.

115. Cependant, les pays qui, au moment de la révision, ont dépassé le seuil des revenus élevés depuis trois années consécutives sont supprimés de la liste. Dans ce contexte, à l'occasion du réexamen de la liste en 2017, « *le CAD a approuvé la radiation de la liste du Chili, des Seychelles et de l'Uruguay* »¹⁷⁰. Ces trois États ont été retirés de la liste depuis le 1^{er} janvier 2018. La récente liste en vigueur pour la notification des apports d'APD de 2018, 2019, 2020 est désormais composée de 145 États et territoires¹⁷¹. Ces États et territoires de cette liste représentent 80 % de la population et 40 % du PIB mondial en parité de pouvoir d'achat¹⁷². Les pays sont divisés en différents groupes de revenus basés sur le revenu national brut (RNB) par habitant selon les critères de la Banque mondiale, avec les pays moins développés séparément identifiés tels que définis par les Nations Unies¹⁷³.

116. On distingue plusieurs groupes d'États bénéficiaires parmi lesquels figurent en tout premier lieu, les pays les moins avancés (PMA). En effet, « *les PMA sont une catégorie*

¹⁶⁷ Cf. Le financement pour le développement durable, disponible sur [http : //oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_Fr.pdf](http://oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_Fr.pdf). (Consulté le 01 juillet 2018).

¹⁶⁸Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *Ibidem*, p. 9.

¹⁶⁹ Cf. http://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/normes-financement-developpement/DAC_List_ODA_Recipients2018to2020_flows_Fr.pdf. *op. cit.* (Consulté le 01 juillet 2018)

¹⁷⁰ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *op. cit.*, p. 9.

¹⁷¹ V. La liste des bénéficiaires de l'APD établie par le CAD effective pour la notification des apports de 2018, 2019 et 2020.

¹⁷² *Idem*.

¹⁷³ Cf. <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/listecad.htm> (consulté le 14 août 2018)

d'États créée en 1971 par l'Organisation des Nations unies (ONU), regroupant les pays les moins développés socio économiquement de la planète »¹⁷⁴. Selon le Comité pour les politiques de développement des Nations unies, « les PMA se définissent par la faiblesse de leur PIB par habitant, la faiblesse de leur indice de capital humain et leur vulnérabilité économique »¹⁷⁵. En fait, il faut reconnaître que ces pays présentent les indices de développement humain (IDH) les plus faibles et devraient à ce titre obtenir une attention particulière de la part de la communauté internationale. La plupart sont des États en situation de déliquescence¹⁷⁶.

117. En outre, les mesures prises par la communauté internationale à partir des années 1990, et plus tard avec l'adoption des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) stabilisèrent, jusqu'à un certain point, le nombre des PMA. Lors de la Troisième Conférence des Nations Unies sur les PMA (2001), la liste des PMA s'établissait à 49. Dans sa Résolution A/RES/68 de 2013, l'AGNU en dénombrait 48 et, tel que mentionné, ils étaient 47 en 2018¹⁷⁷. Cependant, il convient de noter que cinq États ont quitté des PMA par suite de leur croissance économique : le Botswana en 1994, le Cap-Vert en 2007¹⁷⁸, les Maldives en 2011 et les Samoa et la Mauritanie en 2014. En 2010, le Samoa est considéré comme étant en transition afin de quitter le groupe d'ici à trois ans mais un tsunami a retardé le développement du pays en causant des dégâts importants ; le pays sort de la liste des PMA le 1^{er} janvier 2014. De plus, trente-quatre PMA sont membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ayant adhéré à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Huit autres pays (Afghanistan,

¹⁷⁴ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *op. cit.* p. 8.

¹⁷⁵ Cf. Corinne BALLEIX, *op. cit.*, p. 127.

¹⁷⁶ Michael A. CLEMENT., Todd J. MOSS., *Ghost of 0,7%: Origins and Relevance of the International Aid Target*, Washington, DC, Center for Global Development, « Working Papers », 2005, n°68.

¹⁷⁷ Afghanistan, Angola, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Iles Salomon, Kiribati, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Niger, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, République démocratique populaire lao, République-Unie de Tanzanie, Rwanda, Sao Tomé et Principe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tchad, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Vanuatu, Yémen et Zambie.

¹⁷⁸ Cf. <http://www.unctad.org> (consulté le 07 janvier 2019)

Bhoutan, Comores, Éthiopie, Guinée équatoriale, Liberia, Sao Tomé et principe et Soudan) négocient également leur entrée dans l'OMC et y ont pour l'instant un statut d'observateur. Il reste six États qui n'ont aucun lien avec l'organisation (Érythrée, Kiribati, Somalie, Soudan du Sud, Timor oriental et Tuvalu).

118. Ensuite, le deuxième groupe qui est composé des autres États à faible revenu. En effet, selon l'OCDE, les États à faible revenu « *sont les quatre pays dont le RNB par habitant est inférieur ou égal à 1045 \$ en 2013. Ils comprennent le Kenya, la République populaire démocratique de Corée, le Tadjikistan, le Zimbabwe* »¹⁷⁹. Ce groupe représente 26% de la population mondiale et 9% du PIB total. Le troisième groupe comprend les États et territoires à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Ce groupe comprend les pays dont le RNB par tête est compris entre 1046\$ à 4125\$ en 2013. Trente-six pays entrent dans ce groupe dont fait notamment partie l'Inde. Ils représentent sept pour cent de la population mondiale et sept pour cent du PIB. Enfin, le quatrième groupe est composé des pays et territoires à revenu intermédiaire de la tranche supérieure (PRITS). Cette dernière catégorie regroupe cinquante-huit pays dits « à revenu intermédiaire de la tranche supérieure » (RNB par habitant est comprise entre \$4125 à \$12745).

119. Ainsi, les techniques d'établissements de listes, telles que l'on vient de les examiner, ont le mérite de permettre une identification immédiate des pays concernés. Cependant, « *les listes varient d'une organisation à une autre, elles ne sont pas établies sur les mêmes bases, si bien qu'il devient impossible de déterminer une catégorie abstraite et générale à laquelle s'appliquerait un statut bien fixé* »¹⁸⁰. Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'en de tels cas la catégorie des pays en développement peut être appréhendée à partir de l'idée de traitement différencié et plus favorable, mais les applications de cette idée diffèrent selon l'organisation considérée et le secteur d'activité à propos duquel on a voulu établir la liste.

¹⁷⁹ V. Le site : <http://www.oecd.org> (consulté le 8 janvier 2019).

¹⁸⁰ Guy de LACHARRIERE., « Identification et statut des pays « moins développés », in : *Annuaire français de droit international*, vol. 17, 1971, p. 468.

120. Après cet exposé sommaire sur la présentation des acteurs étatiques en matière de financement de l'APD, il convient de revenir, pour terminer sur les acteurs infra-étatiques qui occupent désormais une place très importante dans ce domaine.

B. Les acteurs infra-étatiques

121. De nos jours, nombreuses sont les entités qui prétendent à la capacité juridique internationale. Selon les mots même de Dominique CARREAU., « *ces entités ne sont manifestement pas les États qui sont considérés comme étant les sujets originaires du droit international, car titulaires de la personnalité et de la capacité juridique internationale, encore moins les organisations internationales, sujets dérivés du droit international* »¹⁸¹. Parmi ces entités, on relève les Organisations Non Gouvernementales (ONG), les fondations, les mouvements de libération, les sociétés multinationales, l'individu, les collectivités territoriales, les établissements publics. La participation et l'implication active de ces différents acteurs sont reconnues par la loi et protégé par le droit de plusieurs pays, dont la France, par exemple. En effet, l'article 4 de la LOI n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale précise en ces termes, que « *La France reconnaît le rôle et la complémentarité de l'ensemble des acteurs impliqués dans la politique de développement et de solidarité internationale, notamment les collectivités territoriales, les organisations de la société civile et les entreprises* »¹⁸².

122. Pour mieux apprécier le rôle joué par ces acteurs infra-étatiques dans le financement de l'aide au développement, analysons-en tout premier lieu les collectivités territoriales à travers la coopération décentralisée (1), puis les Organisations de solidarité internationale (OSI) (2).

¹⁸¹ Dominique CARREAU., « l'État », in : *Répertoire de droit international*, Dalloz, septembre 2013, p.27 et 28.

¹⁸² L'article 4 de la LOI n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

1) Les collectivités territoriales

123. Comme indiqué plus haut, l'action internationale des États est affectée par les nouvelles diplomaties des collectivités territoriales et gouvernements non centraux. En effet, les activités de coopération pour le développement menées par les autorités locales et régionales ont augmenté au cours des dernières années. Plusieurs d'entre elles ont instauré des lois spécifiques pour guider la coopération au développement. Ces derniers tentent de se définir collectivement une identité spécifique sur la scène internationale¹⁸³.

124. Cependant, il convient de rappeler que ces collectivités avant d'être reconnues par loi ont « *longtemps été ignorées, voire combattues, au nom d'une vision centralisée des relations extérieures et d'une méfiance parfois exacerbée de l'État à l'égard d'une diplomatie parallèle et militante, la coopération décentralisée a dû consolider progressivement ses fondements juridiques avec le soutien du législateur. Au fil du temps, ces actions se sont diversifiées et structurées, conférant à l'action extérieure des collectivités locales un statut à part entière dans le droit des collectivités locales* »¹⁸⁴.

125. La question se pose dès lors de savoir ce qu'est une coopération décentralisée ? En effet, l'expression coopération décentralisée désigne toute forme de coopération que les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements peuvent développer avec des autorités et des collectivités territoriales étrangères, « *dans le respect des engagements internationaux de la France* »¹⁸⁵. De cette définition, il ressort que la coopération multilatérale et bilatérale, bien qu'orientée au niveau central, c'est-à-dire entre États, fait mention de l'importance de la coopération décentralisée. Elle autorise et prône le renforcement des actions de coopération décentralisée. Plusieurs collectivités publiques se basent sur ces conventions pour entrer en coopération avec leurs homologues étrangers.

¹⁸³ DJINDJERE Marie Julie Pegdwendé, *Les accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques françaises et africaines : le cas du Burkina Faso*, Thèse, Université de Reims, 2014, p. 2.

¹⁸⁴ Marie Julie Pegdwendé DJINDJERE., *Les accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques françaises et africaines : le cas du Burkina Faso*, Thèse, Université de Reims, 2014, p.91.

¹⁸⁵ Art. L.1115-1 s du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

126. Dans le cadre multilatéral, à travers la politique européenne de développement, la notion de coopération décentralisée est apparue pour la première fois dans les Accords de coopération entre la Communauté européenne et les pays d'Afrique, Caraïbe et Pacifique (ACP) de Lomé IV bis signés le 15 décembre 1989. Pour la Commission européenne, la coopération décentralisée doit être comprise comme la participation d'acteurs variés de la société civile à la discussion de priorités et à la mise en œuvre d'actions de développement, sur la base d'initiatives émanant de ces acteurs. L'importance de la coopération décentralisée a donc été réaffirmée par la convention de Lomé IV bis de 1989 dans son article 12 qui stipule que : « *Reconnaissant que les acteurs de la coopération décentralisée peuvent apporter une contribution positive au développement des États ACP, les parties conviennent d'intensifier les efforts visant à encourager la participation des acteurs ACP et de la Communauté aux activités de coopération. À cet effet, les ressources de la Convention peuvent être utilisées pour appuyer les activités de coopération décentralisée. Ces activités doivent être conformes aux priorités, aux orientations et aux stratégies de développement définies par les États ACP* »¹⁸⁶. Par cette disposition, la Commission européenne consacre la légitimité de l'action extérieure des collectivités décentralisées comme personnes morales de droit public.

127. On constate également que la dimension politique de la coopération décentralisée est clairement soulignée dans la déclaration ACP-CE figurant à l'annexe LXXX de la Convention de Lomé IV bis, qui affirme que : « *Afin d'encourager la participation des agents de coopération décentralisée aux projets et programmes financés par le Fonds et de s'assurer que leurs initiatives sont prises en compte lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes indicatifs, les États ACP s'efforcent d'organiser des échanges de vues avec ces agents. Les États ACP et la Commission s'efforcent également de leur fournir les informations pertinentes nécessaires à leur participation à la mise en œuvre des programmes* ». Dès lors, il est essentiel de noter que la coopération décentralisée occupe une place encore plus importante dans le récent protocole de partenariat entre les pays ACP et l'Union européenne ou « *Accord de Cotonou* », signé par les parties le 23 juin 2000 dans la capitale béninoise.

¹⁸⁶ Article 12 de la convention de Lomé IV bis de 1989.

128. La reconnaissance de l'action internationale des collectivités et acteurs décentralisés est aussi matérialisée au niveau de l'Organisation des Nations Unies (ONU). En effet, lors de la XXVI^e Assemblée générale de l'ONU en 1971, une résolution reconnaissant cette action des acteurs décentralisés fut adoptée. Cette résolution dispose que : « *les jumelages des villes sont un mécanisme de coopération de valeur exceptionnelle (...) Un jumelage lorsqu'il est réalisé entre villes de pays industrialisés et villes de pays en développement joint, à l'enrichissement intellectuel et moral des parties, un rapport technique et matériel parfois considérables* »¹⁸⁷.

129. En France, ces relations parfois platoniques¹⁸⁸, souvent symboliques¹⁸⁹ s'inscrivaient en dehors d'un cadre juridique qui était clairement identifiable, et constituaient régulièrement l'expression de conviction idéologique. Il aura donc fallu attendre 1992 pour qu'une loi vienne définir le cadre juridique de la coopération décentralisée¹⁹⁰. En effet, la coopération décentralisée, régie par la loi « Joxe » du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale, « *est un modèle original de coopération permettant des partenariats entre des collectivités françaises (régions, départements, communes...) et des institutions locales à l'étranger (associations locales, groupements de femmes, coopératives, etc.)* »¹⁹¹. Cette loi vient ainsi autoriser les collectivités françaises à conclure des conventions avec les collectivités étrangères. Toujours dans le même sens et en complément de cette dernière, la loi du 4 février 1995 a permis de signer certains traités avec les États voisins. Citons par exemples, le Traité de Bayonne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales du 10 mars 1995

¹⁸⁷ Franck PETITEVILLE., *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord/Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 200.

¹⁸⁸ Yve DELAHAYE., « Rapport sur l'action extérieure des collectivités locales », in : *Conseil d'État*, 1985, p. 178.

¹⁸⁹ Comme en témoigne le jumelage exclusif noué entre Paris et Rome en 1956 et la coquecigruie qui l'accompagne : « seul Paris est digne de Rome et seul Rome est digne de Paris ».

¹⁹⁰ V. Infra coopération décentralisée française, Partie 2, Titre 1, Chapitre 1.

¹⁹¹ Guillaume OLIVIER., *l'aide publique au développement : un outil à réinventer*, Op. cit. p.65.

(Espagne et France) et le Traité de Valence sur la coopération transfrontalière entre entités et instances territoriales du 3 octobre 2002 (Espagne et Portugal).

130. Ces différentes lois furent complétées par des textes juridiques tant nationaux qu'européens. Parmi ces textes, nous avons sans doute la convention-cadre de Madrid du Conseil de l'Europe du 21 mai 1980. En effet, selon cette convention, « *les collectivités peuvent mettre en œuvre des compétences qu'elles détiennent en vertu de la législation nationale ; elles coopèrent exclusivement dans leurs domaines de compétences* »¹⁹². Cette convention permet également aux collectivités de « *ratifier des conventions de coopération ou créer des organismes de coopération transfrontalière dotées ou non de la personnalité morale (distinct européens)* ». Cependant, elles doivent justifier d'un intérêt local à agir et, à titre, les pouvoirs de police et de réglementation sont exclus de la coopération. La convention a ainsi rendu possible la signature par les États d'accords internationaux bilatéraux de coopération transfrontalière. La France en a signé plusieurs, notamment avec l'Espagne en 1995, la Belgique en 2002¹⁹³.

131. Toujours dans le même ordre d'idées, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles modifie l'article L1115 CGCT en autorisant une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales à conclure une convention avec un État étranger dans les cas prévus par la loi ou lorsqu'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement euro régional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière.

132. La coopération décentralisée a créé des liens qui peuvent avoir pour objet la promotion d'intérêts économiques ou culturels, mais également des efforts de solidarité Nord-Sud, voire Sud-Sud. Cette « *coopération décentralisée* » se distingue de l'aide publique traditionnelle qui tisse plutôt des liens entre gouvernements. Elle n'est que particulièrement intégrée aux chiffres de l'APD et peu de statistiques sont disponibles à son propos. On sait toutefois qu'elle connaît un réel dynamisme.

¹⁹² L'article 1^{er} de la Convention-cadre européenne ou convention de Madrid du 21 mai 1980.

¹⁹³ Pour plus d'information sur la coopération décentralisée française, voir Infra Partie 2, Titre 1, Chapitre 1.

2) Les Organisations de solidarité internationale (OSI)

133. Selon Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., « *une organisation de solidarité internationale (OSI) ou association de solidarité internationale (ASI) est une organisation agissant spécifiquement dans le domaine de la solidarité internationale* »¹⁹⁴. Ce terme tend de plus en plus à remplacer le terme d'organisation non gouvernementale (ONG) créé en 1946 par l'organisation des Nations unies qui souhaitait associer certains acteurs issus de la société civile à ses travaux. En effet, aux termes de l'article 71 de la Charte de l'ONU, « *les ONG sont de groupement de personnes privées poursuivant, par-dessus les frontières étatiques, la satisfaction d'intérêts ou d'idéaux communs et susceptible d'être consulté par l'ONU et les institutions spécialisées (par exemple, le Croix-Rouge, Fédération syndicale Mondiale, la Chambre de commerce Internationale...)* »¹⁹⁵.

134. Le terme d'ONG n'est plus suffisamment précis pour définir les associations qui agiraient spécifiquement dans le domaine de la solidarité internationale puisqu'il recouvre aussi bien des structures qui agissent dans d'autres domaines (économie, environnement, etc.) ou d'autres types d'organisations comme des syndicats et certaines collectivités territoriales.

135. En outre, une ONG peut également être défini comme étant « *une association à caractère non lucratif ne relevant pas du secteur public et ayant pour vocation d'apporter une aide à des groupes de personnes clairement identifiés ou de soutenir les actions en leur faveur* »¹⁹⁶. En effet, le statut « non gouvernemental » des ONG leur confère une certaine autonomie par rapport aux modes de financement et d'action des acteurs publics. De plus, leur statut privé leur donne une liberté d'action qui leur permet d'intervenir dans des domaines généralement négligés par les acteurs publics en mettant en œuvre des approches innovantes et

¹⁹⁴ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, op. cit. p. 54.

¹⁹⁵ V. L'article 71 de la Charte de l'ONU

¹⁹⁶ Sandra BARLET., Jean-Pierre JAROUSSE., « Les ONG et l'éducation dans les pays en développement », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 58/2011, pp. 37-46, p. 37 et s.

généralement bien moins coûteuses que celles déployées par les grands opérateurs publics et cela aux niveaux local, national ou international¹⁹⁷.

136. L'absence de visée lucrative amène généralement les ONG à s'intéresser à des secteurs délaissés par les autres intervenants privés parce qu'ils sont peu susceptibles de générer des profits importants. C'est une des raisons pour lesquelles elles sont particulièrement actives dans les secteurs sociaux comme l'éducation et la santé¹⁹⁸. On distingue plusieurs types d'ONG dont certaines se concentrent spécialement sur les pays en développement et sont qualifiées à ce titre « *d'organisations de solidarité internationale* » (OSI). Ces dernières déploient un large éventail d'actions : développement communautaire, mise à disposition de volontaires, transferts technologiques, aide alimentaire, dialogue sur les politiques publiques, etc. À titre d'exemple, l'actions de ces ONG en Afrique se font dans les domaines très variés, notamment l'alphabétisation des adultes au Sénégal, la prévention de l'abandon scolaire au Maroc, la construction des écoles communautaires en Guinée, l'alphabétisation des adultes, la construction des écoles, le recrutement des maîtres ou la formation professionnelle dans la promotion des langues nationales et le développement de matériel pédagogique adapté au contexte local. Il résulte que « *la capacité globale d'intervention des OSI était d'environ 8 milliards de dollars en 2003, dont 20% sont des fonds d'APD qui leur ont été confiés,* »¹⁹⁹. Ainsi, la coopération entre l'aide publique et les OSI s'est beaucoup accrue au cours des années 1990.

137. Par ailleurs, il faut d'ores et déjà rappeler que depuis les années 1970, les ONG ont particulièrement investi le champ de l'action humanitaire. En France par exemple, « *Médecins sans frontières a été créé en 1971, Action contre la faim en 1979 et Médecins du*

¹⁹⁷ *Idem.*

¹⁹⁸ Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., « Les partenaires de l'aide au développement en matière d'éducation », in : Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., (Dir.), *Quelle cohérence pour l'éducation en Afrique : Des politiques au curriculum*, Louvain-la-Neuve, Belgique, éd. De Boeck Supérieur, 2014, pp. 41-59, p.48.

¹⁹⁹ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, op, cit. p. 54.

monde en 1980. La relation n'a pas toujours été facile entre les ONG urgentistes et leurs consœurs centrées sur le développement, de même qu'avec les agences publiques d'aide »²⁰⁰.

138. Enfin, certaines ONG se sont spécialisées dans l'action militante. Leurs campagnes d'information et les mouvements d'opinion qu'elles déclenchent peuvent avoir un impact important sur le programme de travail de la communauté internationale. À titre d'exemple, en matière de négociations commerciales, de travail des enfants, de lutte contre les mines antipersonnel, de protection de l'environnement ou encore d'annulation de dettes des pays du Sud. Ainsi, une « *Société civile internationale* » est bien en train d'émerger. Cependant, comme le soulignent Bailly et Dufour, « *passer de la contestation aux propositions exige une conversion : il faut laisser au vestiaire la démagogie, connaître ses dossiers, "pactiser avec le diable", rendre compte de son efficacité réelle. Un pas que toutes les organisations de la société civile ne sont pas prêtes à franchir* »²⁰¹.

§2 : Les institutions internationales : acteurs supra-étatiques de l'aide au développement

139. Pendant longtemps les États ont été considérés comme les seuls sujets du droit international et il faudra attendre après la Seconde Guerre mondiale pour qu'il soit établi que les institutions internationales, qui sont des groupements d'États, ont une personnalité internationale distincte de celle des États qui en sont membres²⁰². Ce qu'implique que l'État a perdu son monopole datant car le principe selon lequel, il serait le seul sujet de droit international, notamment dans le domaine du financement du développement est aujourd'hui remis en cause. En effet, d'autres acteurs interviennent également pour la réalisation du droit au développement et jouent dans ce contexte un rôle capital. Parmi ces acteurs figurent en bonne

²⁰⁰ Samy COHEN., « ONG, altermondialistes et société civile internationale », éd. Presses de Sciences Po (PFNSP), *Revue française de science politique*, 2004/3 Vol. 54, p. 379 -397, p.379.

²⁰¹ Michèle BAILLY., Patrice DUFOUR., *L'heure au développement à l'heure de la mondialisation*, Paris, éd. Milan Eds, 2002, 64 p, p. 15.

²⁰² Dominique CARREAU., « *l'État* », *Répertoire de droit international*, Dalloz, septembre 2013, p. 3 et s.

place, des organisations internationales²⁰³ et leur tête, l'Organisation mondiale des Nations Unies (ONU) dont l'œuvre pertinente, dans le domaine du développement et dans celui des droits de la personne, est considérable. En effet, « *l'organisation internationale se définit comme une institution de caractère le plus souvent permanent, fondée sur un traité dont la dénomination particulière varie selon les cas – pacte, charte, statuts. Ce traité, qui est la charte constitutive de l'organisation internationale, est conclu entre ses États membres, et définit les missions dont elle est investie. Ces missions, qui obéissent au principe de spécialité, doivent satisfaire un besoin d'intérêt commun. L'organisation internationale, enfin, est dotée de la personnalité juridique, tant de droit interne que de droit international. Elle possède les organes et les pouvoirs qui sont nécessaires à l'accomplissement des missions qui lui sont confiées par sa charte constitutive* »²⁰⁴.

140. De ces considérations, l'institution internationale, comme les États, est un sujet de droit international, à la fois distinct des États. Car elles constituent des êtres corporatifs dotées de la personnalité juridique, dérivés et fonctionnels²⁰⁵. Cependant, elles doivent leur existence aux États qui délimitent leurs compétences et pouvoirs dans l'acte constitutif. En tant que sujet du droit international, les organisations internationales sont soumises au droit international²⁰⁶.

²⁰³ Ces institutions financières internationales sont parmi celles participant à la réalisation du droit au développement : Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

²⁰⁴ Dominique CARREAU, Patrick JUILLARD, *Droit international économique*, *ibid.*, p. 75 et s.

²⁰⁵ Sujet du droit international, les Organisations internationales sont soumises en tant que telles au droit international. Elles sont liées d'abord par leur acte constitutif, le droit dérivé de l'organisation, les traités auxquelles elles participent et d'une façon générale les principes et les règles qu'elles acceptent. Elles sont liées aussi pour toute autre règle coutumière y du *jus cogens*, non exclu par l'acte constitutif. En effet, sur la base du principe de spécialisé des organisations internationales, elles n'agissent que dans certaines situations et seules les règles relatives à ces situations leurs seront applicables.

²⁰⁶ Il en résulte que si les organisations internationales sont soumises au droit international, elles ne sont pas pour autant soumises à tout le droit international. Ainsi, la CJCE a souligné que « *pour que l'incompatibilité d'un acte communautaire avec une disposition du droit international puisse affecter la validité de cet acte, la Communauté*

141. En outre, l'organisation internationale économique ne se distingue de l'organisation internationale que par la nature des missions dont elle est investie, et qui visent à la satisfaction des besoins d'intérêt commun dans le seul domaine économique. À cet égard, le plus grand nombre des organisations internationales économiques opèrent dans le domaine commercial et dans le domaine financier²⁰⁷. Dans ce contexte, « *les organisations internationales ont la capacité de conclure des accords de coopération* »²⁰⁸. D'ailleurs, faut-il rappeler que dans le domaine spécifique de l'aide au développement, les organisations internationales ont joué et continuent de jouer un rôle déterminant dans la formation et l'évolution du droit international du développement. La plupart d'entre elles ont été amenées à s'occuper, d'une manière ou d'une autre, des problèmes posés par la situation particulière des pays en développement. Sur la base de l'étendue de leur domaine d'activité, on distingue les institutions à vocation universelle (A) et les institutions à vocation régionales ou sous régionales (B).

A. Les institutions à vocation universelle

142. Selon Patrick RAMBAUD., les institutions à vocation universelle ou mondiale sont « *des institutions qui ont vocation à regrouper l'ensemble des États de la planète, sans*

doit d'abord être liée par cette disposition » (CJCE, Aff. jointes. 21 à 24-72, Arrêt du 21 déc. 1972, International Fruit Company, Rec. CIJ, 1972, p. 1227). Les traités liant les États membres d'une organisation ne lient pas forcément cette organisation : ainsi la Communauté européenne n'étant pas liée par la CEDH, la CJCE avait-elle fondée l'applicabilité des droits qu'elle garantit sur le fait que les droits fondamentaux de la personne faisaient partie des principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect et non pas en considération du fait que les États membres de la Communauté étaient parties à cette convention (CJCE, Aff. 29-69, 12 nov. 1969, Stander c/ Ville d'Ulm, Rec.1969, p. 425). Cela est également vrai pour les organisations de coopération. L'ONU par exemple, ne s'est jamais considérée comme liée par les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels de 1977 auxquels elle n'est pas partie. Cela n'a pas empêché qu'elle se déclare tenue de respecter « *les principes et l'esprit* » des Conventions de Genève (Avis juridique du Secrétariat de l'ONU, AJNU, 1972, p. 160) ou d'appliquer les dispositions coutumières du droit international humanitaire.

²⁰⁷ Dominique CARREAU, Patrick JUILLARD, *Droit international économique*, op. cit., p. 76

²⁰⁸ André GUICHAOUA (dir.), « Institutions et flux : Coopération internationale : le temps des incertitudes », in : *Tiers-Monde*, tome 38, n°151, 1997, pp.487-490, p.487.

considération de leur système politico-économique. L'adhésion de tout État est quasiment un droit »²⁰⁹. Selon cette définition, ces institutions ont été créées par plusieurs États pour gérer de manière permanente leur coopération dans différents domaines, notamment dans celui du financement du développement économique²¹⁰. En principe, comme leurs noms l'indiquent, ces institutions ont vocation à intervenir partout dans le monde au profit des pays qui demandent leur soutien. On pourrait donc s'attendre à ce que l'ensemble des organisations internationales économiques soient regroupées autour de l'Organisation des Nations unies, à laquelle sa Charte constitutive confère la mission de développer la coopération internationale économique. Il n'en est rien. Si certaines organisations internationales économiques font bien partie de la famille des Nations unies, ainsi qu'en témoigne leur statut d'institutions spécialisées, d'autres, en revanche, n'entretiennent avec l'organisation mondiale aucun lien de caractère institutionnel²¹¹.

143. Au sein de la famille des Nations unies s'est donc constitué un sous-ensemble d'institutions spécialisées dont l'agencement est marqué par la diversité et dont le fonctionnement est marqué par la complexité. Dans l'esprit des fondateurs de l'ordre international qui devait naître après la seconde guerre mondiale, ce sous-ensemble s'articulerait, en son centre, autour de l'assemblée générale, du conseil économique et social, et de leurs organes subsidiaires. Trois organisations devraient graviter autour de ce centre. La conférence de Bretton-Woods en juillet 1944 donna naissance à deux d'entre elles, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)²¹². Les objectifs de ces deux institutions se voulaient complémentaires, puisqu'il s'agissait de venir en aide aux États membres qui rencontraient soit des difficultés conjoncturelles, soit des difficultés structurelles. C'est dire donc que le développement économique est le plus souvent financé par l'international. Ce financement international est

²⁰⁹ Patrick RAMBAUD, « Internationales organisations », *Encyclopédie Universalis*, disponible sur <http://www.universalis.fr/encyclopedie/organisations-internationales/> (consulté le 1 décembre 2018)

²¹⁰ Éric BERR., « Le financement du développement », *Revue Tiers Monde*, 2007/4, no°192, pp. 765-770, p. 768.

²¹¹ Dominique CARREAU, Patrick JUILLARD, *Droit international économique*, op. cit., p. 78-79.

²¹² Dominique CARREAU, Patrick JUILLARD, *Droit international économique*, op. cit., p. 79.

géré par plusieurs institutions internationales dont les plus importantes sont les institutions de Bretton Woods (1) et le système des Nations unies (2).

1) Les institutions de Bretton Woods

144. Du point vu institutionnel, on distingue plusieurs institutions financières des Nations Unies pour le développement dont les plus importantes sont sans doute les institutions du système de Bretton Woods. En effet, « *les accords de Bretton Woods sont des accords économiques ayant dessiné les grandes lignes du système financier international après la Seconde Guerre mondiale* »²¹³. Leur objectif principal fut de mettre en place une organisation monétaire mondiale et de favoriser la reconstruction et le développement économique des États touchés par la guerre. Elles furent signées le 22 juillet 1944 aux États-Unis après trois semaines de débats entre 730 délégués représentant l'ensemble des 44 nations alliées. Un observateur soviétique était également présent.

145. Les institutions de Bretton Woods furent conçues comme deux éléments destinés à réorganiser un ordre international économique disparu à la suite de la crise de 1929 et à la Seconde guerre mondiale. Ainsi, en faisant revivre les flux de capitaux à l'international, « *la BIRD et le FMI, par leur action complémentaire*²¹⁴, *sont chargés de venir en aide aux États rencontrant des difficultés conjoncturelles ou structurelles* ». Ces deux institutions font partie du système des Nations Unies et poursuivent un même objectif, notamment aider les pays à relever leurs niveaux de vie. Ce qui implique que leurs approches à cet égard sont complémentaires. D'une part, le FMI s'efforce d'assurer la stabilité du système financier international et, d'autre part, la Banque mondiale se consacre au développement économique à long terme et à la lutte contre la pauvreté²¹⁵.

²¹³ Barry EICHENGREEN., Peter B. KENEN., « l'organisation de l'économie internationale depuis Breton Woods : un panorama », in *Economie internationale*, 3^e trimestre 1994, pp. 37-75, p.39.

²¹⁴ Dans les domaines communs aux deux institutions, un concordat signé en 1989 définit la coopération et le cadre d'actions communes est régulièrement réétudié. Cf. Mark ALLEN, Danny LEIPZIGER, « Enhancing Collaboration: Joint Management Action Plan (JMAP) », Washington D.C., International Monetary Fund and the World Bank, 2007.

²¹⁵ Roland GEROUSSI., *GATT, FMI, et BM : les nouveaux gendarmes du monde*, Paris, éd. Dunod, 1994, p.45.

146. Fortes de ce qui fait l'importance de leur contribution et de leurs spécificités, la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International (FMI) ont lancé fin 1999 une initiative conjointe qui place désormais la lutte contre la pauvreté au cœur des politiques de développement. En effet, dans le cadre de cette initiative, « *tous les pays à bas revenu désireux de bénéficier d'une aide financière d'une de ces deux organisations, ou d'un allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), sont appelés à préparer un programme de lutte contre la pauvreté, désigné en français sous le terme de Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP, en anglais PRSP)* »²¹⁶. Cette date marque ainsi le début d'un processus de financement au cours duquel, les Institutions de Bretton Woods (IBW) ont commencé à mobiliser des moyens humains et financiers considérables pour mettre en œuvre cette initiative et en assurer le succès.

147. En outre, les programmes d'aide de ces institutions ont été modifiés et rebaptisés afin d'inclure explicitement la lutte contre la pauvreté parmi leurs objectifs. C'est dans ce contexte que « *les financements concessionnels de la Banque mondiale en faveur des pays à faible revenu opérés par l'Agence Internationale pour le Développement (AID), s'intègrent ainsi désormais dans le cadre des Crédits de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (en anglais PRSC), ceux du FMI dans celui de la Facilité de Réduction de la Pauvreté et de Croissance (en anglais PRGF)* »²¹⁷. De plus, parallèlement, une intense réflexion a été engagée au sein des IBW afin de définir des orientations précises susceptibles de guider les prêts de soixante pays à bas revenu engagés dans l'élaboration de DSRP²¹⁸.

148. Par ailleurs, et dans le même ordre d'idée, en 2000, la Banque mondiale a publié un Rapport sur le développement dans le monde consacré à la lutte contre la pauvreté a ainsi été suivie en 2001 par celle d'un document de référence, qui constitue un guide pratique à destination des pays concernés. C'est dire donc qu'un effort inégalé de consultation des gouvernements des pays en développement et de leur société civile a enfin été effectué,

²¹⁶ Jean-Pierre CLING., Mireille RAZAFINDRAKOTO., François ROUBAUD (dir.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, éd. Economica, p. 1 et s.

²¹⁷ Jean-Pierre CLING., Mireille RAZAFINDRAKOTO., François ROUBAUD (dir.), *Ibid.*, p. 3.

²¹⁸ *Idem.*

notamment à travers l'organisation d'une multitude de séminaires internationaux, nationaux et régionaux. Rapidement, tous les autres donateurs ont emboité le pas et décidé de placer leur politique d'aide sous l'égide des DSRP. Certains, comme l'Union européenne ou les pays nordiques, l'ont fait avec d'autant plus d'enthousiasme qu'ils étaient déjà largement sensibilisés à la problématique de la pauvreté ; d'autres comme la France, ont suivi avec plus de circonspection²¹⁹.

149. En outre, les trois filiales de la Banque, qui forment avec celle-ci ce que l'on appelle le « *groupe de la Banque mondiale* »²²⁰, notamment l'Association Internationale de Développement (AID), la Société Financière Internationale (SFI) et l'Association Multilatérale pour la Garantie des Investissements (AMGI) participe très activement à la solidarité internationale. Aussi, « *la Banque mondiale s'est dotée du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI, créé par la Convention de Washington du 18 mars 1965, qui constitue une plateforme opérationnelle offrant aux États membres tous les moyens et procédures d'arbitrage, de conciliation, de constatation des faits (« factfinding ») et autres mécanismes de résolution des différends qui pourraient être choisis par les parties à un différend, tels que la médiation et/ou l'évaluation précoce et neutre. La Banque mondiale et ses filiales, ainsi que le FMI ont la qualité d'institutions spécialisées et font partie de la famille des Nations Unies* »²²¹.

150. Enfin, retenons que ces différentes institutions du groupe de la Banque mondiale, notamment l'AID, la SFI, l'AMGI et le CIRDI ont été créées pour servir le développement des pays pauvres. Toutefois, il faut noter que cette création, comme l'atteste leur qualité de « filiales » de la Banque, pour l'AID et la SFI et d'institutions rattachées à celle-ci pour l'AMGI

²¹⁹ Tout en affirmant accorder une importance cruciale à la question de la lutte contre la pauvreté, la France a souhaité élargir la problématique à la lutte contre les inégalités et l'exclusion (DGCID. 2001°.

²²⁰ Les deux institutions rattachées à la banque et qui font aussi partie du « groupe de la banque mondiale » sont : l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et le Centre international pour le règlement des différends internationaux relatifs aux investissements (CIRDI).

²²¹ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, Loc. cit. p. 151.

et le CIRDI, s'est faite sous son égide et leur structure comme leur fonctionnement obéissent à des règles semblables à celles de la Banque²²².

2) Le système des Nations Unies

151. Le système des Nations unies est une organisation internationale regroupant, à quelques exceptions près, tous les États de la Terre. En d'autres termes, le système des Nations unies est une organisation qui a vocation à regrouper l'ensemble des États indépendants et souverains²²³. Au regard du droit interne des États membres, celui-ci résulte simplement de l'article 104 de la Charte, au terme duquel « *l'organisation jouit sur le territoire de chacun de ses membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts* »²²⁴. Cette disposition permet à l'Organisation d'accomplir sur le territoire de chaque États les actes juridiques de la vie courante pour remplir sa mission²²⁵.

152. Distinct des États qui la composent, l'organisation poursuit trois grandes missions, notamment le maintien de la paix, la promotion des droits de l'homme et l'aide au développement. En effet, son activité d'aide au développement est menée par des agences ou des programmes centrés sur des secteurs (FAO pour l'agriculture, ONUDI pour l'industrie, OMS pour la santé, PNUE pour l'environnement, CNUCED pour le commerce...), sur des populations ciblées (UNICEF pour les enfants, UNIFEM pour les femmes, UNFCR pour les réfugiés...) ou encore sur des régions (à travers les commissions économiques). Cependant, contrairement aux institutions de Bretton Woods, « *les agences des Nations unies sont dirigées selon le principe « un pays = une voix », laissant davantage d'influence aux pays en développement* »²²⁶. Parmi ces programmes et fonds de l'ONU, le programme des Nations unies pour le développement (PNUD) occupe une place particulièrement importante. Il est, à cet effet,

²²² Ibid., p. 152.

²²³ Yves DAUDET., « Organisation des Nations unies », in : *Répertoire de droit international*, éd. Dalloz, février 2004, p.25-26.

²²⁴V. L'article 104 de la Charte des Nations unies.

²²⁵ Yves DAUDET., « Organisation des Nations unies », *Loc. cit.* p.25-26.

²²⁶ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, op. cit., p. 50.

l'organe subsidiaire du Conseil économique et social, qui constitue le principal rouage opérationnel du système des Nations Unies. C'est-à-dire qu'au plan universel, « *le PNUD est le principal organisme universel, moins par son programme propre d'assistance technique que par son rôle de coordination et de financement des programmes des institutions spécialisées* »²²⁷. Ainsi, son rôle consiste donc à aider les pays en développement en leur fournissant non seulement des conseils mais aussi en plaidant leurs causes pour l'octroi de dons.

153. À la lumière de ce qui précède, le PNUD est donc l'organisme opérationnel le plus important du système des Nations Unies en matière d'assistance technique et d'aide au développement. Cependant, le PNUD n'a pas reçu pour mission de dispenser lui-même les prestations d'assistance technique qui lui sont demandées par les pays en développement. Il n'assure non plus le financement intégral des opérations auxquelles il participe. Cela dit, il est important de rappeler que c'est l'État bénéficiaire qui doit supporter une partie des dépenses, ce qui évite quelques abus.

154. Il faut toutefois noter que le PNUD a un rôle de financement, de programmation d'ensemble, de coordination et d'évaluation. À ce titre, « *il assure directement toutes les opérations d'assistance qui ne sont pas confiées à une institution spécialisée ou à un autre organe de l'ONU* »²²⁸. De même, il a pour objectif « *d'éliminer la pauvreté par la croissance économique équitable e durable, et le développement des capacités* ». Partant, la Déclaration du Millénaire²²⁹ et les autres documents connexes issus de sommets s'appuient sur un ensemble de valeurs qui constituent les fondements des activités du PNUD. Dans cette perspective, les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), notamment celui de réduire de moitié la pauvreté à l'horizon 2015, ont établi des cibles de référence afin de mesurer les progrès réalisés à l'échéance. Enfin, le PNUD à titre de principal fournisseur multilatéral de fonds pour

²²⁷ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *Droit international public*, Paris, LGDJ, 8^e éd., 2009, p. 1268.

²²⁸ *Ibid.*, p. 1268 et s.

²²⁹ Déclaration du Millénaire, résolution A/RES/55/2, 8 septembre 2000.

le développement humain durable dans le monde, a pris une part active à la réalisation des OMD et prend une part toute aussi dans celle des Objectifs de développement durable (ODD)²³⁰.

155. Par ailleurs, des organisations dont la mission principale est normative (CNUCED) ou financière (BIRD²³¹) apportent aussi une assistance technique dans les domaines de leur compétence. En effet, la CNUCED est un organe d'étude et de délibération chargée par la résolution 1995 (XIX) de « *formuler des principes et des politiques concernant le commerce international et les problèmes connexes du développement économiques* »²³², elle a pris en charge l'étude des grands problèmes économiques et financiers des pays en développement. À titre d'exemple, cours des dix dernières années, elle a axé ses travaux de recherche et d'analyse sur les liens entre le commerce, l'investissement, la technologie et le développement des entreprises. Ainsi, la CNUCED favorise « *la discussion sur ces sujets par tous les États et suggère des solutions formulant des recommandations dépourvues certes de force obligatoire, mais dont l'ensemble forme un corps de doctrine cohérent dans le sens voulu par les pays en développement* »²³³.

156. En plus, la CNUCED joue également de plus en plus un rôle d'assistance technique auprès de ses membres en leur fournissant des conseils dans un large éventail de domaines, notamment, au cours des dernières années, dans ces domaines qui sont entre autres, « *la formation de négociateurs commerciaux, l'examen de questions relative au commerce, la gestion de la dette, l'examen des politiques d'investissement, le droit de la concurrence et les questions relatives au commerce et à l'environnement* »²³⁴. De même, l'assistance technique de

²³⁰ PNUD., disponible sur http://www.undp.org/content/undp/fr/home/ourwork/partners/united_nations/ (Consulté le 14 août 2017). Sur la création et le rôle du PNUD, voir : C. RUCZ., Organisation des Nations Unies (ONU). – Coopération pour le développement, 1999, *Jurisclasseur Droit international*, Fasc. 123, Par. 43 et s. En ligne (Consulté le 14 novembre 2018).

²³¹ Pour plus d'information sur le BERD, V. infra, Deuxième partie, Titre 1, Chapitre 2.

²³² Résolution 1995 (XIX), « Constitution de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement en tant qu'organe de l'Assemblée générale », doc. A/L.449 et Corr. 2, 30 décembre 1964, Document n°15 (A/5815), p. 1-5.

²³³ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *loc. cit.* p. 130.

²³⁴ *Id.*, p. 130.

la CNUCED se manifeste aussi par l'aide qu'elle n'a cessé d'apporter aux pays en développement depuis la création de l'OMC. Il est alors tout à fait légitime de rappeler que les pays en développement ont fait d'elle un « *grand forum, une tribune à partir de laquelle ils ont formulé beaucoup de leurs revendications* »²³⁵. Ainsi, elle présente incontestablement dans le système des Nations Unies comme la caisse de résonance des aspirations des pays en matière de développement.

157. En ce qui concerne enfin l'ONUDI qui est également un organe opérationnel du système des Nations Unies en matière d'assistance technique et économique, fut créé par les résolutions 2089 (XX) du 20 décembre 1965 et 2152 (XXI) du 17 novembre 1966 pour répondre aux besoins de plus en plus importants nés de l'industrialisation des pays en développement. L'objectif de l'ONUDI dans sa version actuelle est d'apporter une aide accrue à l'industrialisation dans la perspective d'un nouvel ordre économique international.

B. Les institutions à vocation régionales ou sous-régionales

158. Du point de vue institutionnel, l'impératif de développement s'est inscrit, au-delà du système des Nations Unies, dans des cadres multiples tant sur le plan géographique que sur le plan sectoriel. Plus concrètement, pour diminuer le taux de pauvreté, plusieurs organismes interviennent aux côtés des institutions de Bretton, notamment l'Union européenne, l'OCDE et les forums internationaux, etc. Il est donc indispensable de présenter dans cette section un panorama général de ces organisations compétentes en matière d'aide publique au développement. On étudiera donc successivement, les organisations regroupant les pays développés, notamment l'OCDE (1) et l'Union européenne (2).

1) L'OCDE et l'aide au développement

159. Comme l'ont souligné Chaponnière, Comole et Jacquet, « *l'OCDE est une organisation internationale d'études économiques, dont les États membres, notamment les États développés pour la plupart ont en commun un système de gouvernement démocratique et*

²³⁵ CNUCED., Manuel sur le Schéma des États-Unis d'Amérique, disponible sur http://unctad/fr/Docs/itcdtsbmisc58rev2_fr.pdf (Consulté le 17 juin 2017)

une économie de marché. Elle joue essentiellement un rôle d'assemblée consultative »²³⁶. En d'autres termes, l'OCDE est une organisation intergouvernementale chargée de la coordination des politiques entre pays industrialisés²³⁷. Elle est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris afin de comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Dans ce contexte, du fait de ses actions actives, elle rend deux services de base aux gouvernements. D'une part, « *elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population* »²³⁸. D'autre part, « *elle offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de rechercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales* »²³⁹. À cet effet, l'organisation joue un rôle très important dans l'action internationale pour le développement.

160. En outre, lorsqu'elle a succédé à l'OECE en 1960, « *elle s'est donnée pour tâche, non seulement de développer les relations économiques entre ses membres, mais aussi de contribuer au développement des pays moins développés, comme l'indique le texte même de son acte constitutif. Toutefois, il faut noter que l'OCDE n'est plus, comme l'ancienne OECE, une organisation exclusivement européenne. Elle compte aujourd'hui parmi ses 35 membres, dix pays situés hors de l'Europe* »²⁴⁰. Dans ce contexte, elle constitue une sorte de « région abstraite », celle des pays industrialisés à économie de marché.

161. Son but principal est de favoriser le développement, non pas en fournissant une aide opérationnelle – si n'est sur le plan de l'assistance technique – mais en examinant les

²³⁶ OCDE., « Organisation For Economic Co-operation and Development (OECD) », in : *Encyclopædia Britannica* (version en ligne du 30 novembre 2008)

²³⁷ Michèle BAILLY., Patrice DUFOUR., *op. cit.*, p. 59.

²³⁸ OCDE., « La gestion de l'aide : pratique des pays membres du CAD », OCDE 2005, p. 2. Disponible sur <https://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/35052361.pdf> (consulté le 19 juin 2017).

²³⁹ OCDE., *ibid.*, p. 2.

²⁴⁰ Il s'agit notamment, Australie, Canada, Chili, Corée, États-Unis, Israël, Japon, Mexique, Nouvelle-Zélande, Turquie.

politiques nationales d'aide menées par ses membres, ou en faisant des recommandations et en se livrant à une étude minutieuse des problèmes de développement tels qu'ils se posent dans le monde²⁴¹. Ainsi, pour permettre à l'organisation de réaliser ses objectifs, un certain nombre de comités spécialisés ont été créés. Parmi ces comités, le plus important est sans doute le Comité d'aide au développement (CAD), dont les membres ont décidé, en commun, de parvenir à un accroissement du volume total des ressources mises à la disposition des pays en développement et d'en améliorer l'efficacité.

162. La question se pose cependant de savoir en quoi consiste le CAD. En effet, « *le CAD de l'OCDE est une enceinte unique en son genre où les gouvernements des pays membres (et d'organisations multilatérales comme la Banque mondiale et les Nations unies) se rencontrent dans le seul but d'œuvrer à l'accroissement de l'efficacité de l'aide qu'ils distribuent et à la coordination des efforts qu'ils déploient en faveur du développement* »²⁴². Il ressort de cette définition que le CAD est un organe intergouvernemental et est, à ce titre, composé de représentant de vingt-neuf pays, auxquels s'ajoute l'Union européenne. Il faut cependant noter que les organisations internationales ont le statut d'observateurs. Il s'agit, notamment la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la banque africaine de développement, la banque asiatique de développement, la Banque interaméricaine de développement et le Programme des Nations Unies pour le développement. De plus, il faut également noter que depuis le 1^{er} juillet 2014, les Émirats arabes unis ont obtenus le statut de participant²⁴³.

163. Par ailleurs, les membres du CAD échangent des informations et se concertent sur les politiques et procédures les mieux à même de répondre aux besoins des pays en développement. À cette fin, « *ils examinent ensemble et périodiquement, à la fois le volume et la nature de leurs contributions aux programmes d'aide, établis à titre bilatéral et multilatéral,*

²⁴¹ À propos de l'OCDE., 2006, disponible sur <http://www.oecd.org/fr/apropos/> (Consulté le 17 janvier 2018)

²⁴² Comité d'aide au développement (CAD), disponible sur <http://cooperation-concept.net/glossary/comite-daide-developpement/> (Consulté le 08 octobre 2019)

²⁴³ Cf. OCDE., le Comité d'aide au développement, 2006, disponible sur <http://www.oecd.org/fr/cad/lecomitedaideaudeveloppement.htm> (Consulté le 23 mars 2018)

*et se consultent sur toutes les autres questions importantes de leur politique d'aide afin d'en rehausser la qualité et l'efficacité et optimiser les résultats obtenus »*²⁴⁴. Pour une action publique plus transparente et collaborative, « le CAD publie chaque année un rapport sur la nature et le montant des contributions des États et fait des recommandations sur les problèmes conjoncturels et structurels qui affectent les pays en développement, notamment les moyens d'augmenter le volume, les conditions et l'efficacité de l'aide ; les solutions à apporter à l'endettement des pays en développement et les mesures spéciales en faveur des pays les plus défavorisés ou possédant un statut spécial »²⁴⁵.

2) L'Union européenne et le développement

164. L'Union européenne (UE) est une union politico-économique sui generis de vingt-sept États européens qui délèguent ou transmettent par traité l'exercice de certaines compétences à des organes communautaires. Sa structure institutionnelle est en partie supranationale et en partie intergouvernementale : le Parlement européen est élu au suffrage universel direct, tandis que le Conseil européen et le Conseil de l'Union européenne (informellement le « Conseil des ministres ») sont composés de représentants des États membres²⁴⁶. Au regard du droit international, l'Union européenne dispose de la personnalité juridique et son statut résulte d'un traité qui ne peut être modifié que par l'accord unanime de tous ses signataires²⁴⁷. C'est une institution qui est active dans plusieurs domaines dont la coopération au développement. En effet, « la politique européenne de coopération au développement se démarque des politiques bilatérales d'aide au développement des États

²⁴⁴ OCDE., « La gestion de l'aide : pratique des pays membres du CAD », OCDE, 2005, p. 4.

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Jean-Louis QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, coll. Clefs, 6^e éd., Paris, 2005, 158 p, p. 17.

²⁴⁷ *Ibid.*

membres, dont elle est complémentaire, aux termes de l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) »²⁴⁸.

165. Cependant, les chiffres de l'aide publique européenne agrègent souvent les aides bilatérales des États membres, les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), les aides inscrites au budget de l'Union, celles versées par le FED, celles octroyées aux pays en développement et celles allouées aux candidats et voisins de l'Union. Cette présentation chiffrée, quelque peu confuse, permet à l'Union européenne d'apparaître comme le premier pourvoyeur mondial d'aide publique au développement (APD), avec près de 60% de l'APD des pays de l'OCDE et 48,2 milliards d'euros d'engagements en 2009. À elle seule, la Commission européenne a engagé 12 milliards d'euros et en a décaissé 10 milliards en 2009²⁴⁹.

166. Une autre spécificité de l'aide communautaire tient au fait que deux tiers de cette dernière prennent la forme de dons, alors que la plupart des bailleurs internationaux – Banque mondiale et Fonds monétaire internationale (FMI), notamment – octroient des prêts remboursables. Cette intention en vue de fournir du soutien technique et financier a été clairement affirmée bien avant la création de l'UE²⁵⁰. En effet, avant la création de l'Union européenne, par le traité de Maastricht en 1992, la CEE agissait déjà en matière d'aide au développement. Tout d'abord, il faut noter que le traité de Rome (1957) confère à la Communauté le pouvoir de conclure des accords avec les pays tiers et qu'elle a utilisé ce pouvoir pour mettre en œuvre une vaste entreprise d'aide au développement soit, par le moyen d'accord d'association, soit par la conclusion d'accords commerciaux. À cet effet, l'article 208 du traité de Rome énonce que l'objectif principal de la politique de coopération au développement est « *la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté* »²⁵¹. Entré en vigueur

²⁴⁸ Dieter FRISCH, « La politique de développement de l'Union européenne. Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale », Rapport ECDPM, n°15, mars 2008.

²⁴⁹ COMMISSION EUROPEENNE, Rapport 2010 sur les politiques de l'Union européenne en matière de développement et d'aide extérieure et leur mise en œuvre en 2009, COM (2010) 335 final, 28 juin 2010.

²⁵⁰ Corinne BALLEIX, *L'aide européenne au développement*, éd. La documentation française, coll. Réflexe Europe, 2010, 224 p, p. 10 et s.

²⁵¹ V. L'article 208 du traité de Rome (1957).

le 1^{er} décembre 2009, le Traité de Lisbonne abolit la Communauté européenne et confère la personnalité juridique à l'Union européenne²⁵². Ainsi, « *la politique d'aide au développement de l'Union européenne trouve donc ses sources au début de la construction européenne, notamment en 1957, lors de la signature du Traité instituant la Communauté économique européenne avec l'instauration d'un premier Fonds européen de développement pour l'Outre-mer ou FEDOM. Ce dernier était principalement centré sur l'Afrique francophone en raison des liens qui unissaient encore à cette époque les pays européens, et notamment la France, à leurs colonies* »²⁵³.

167. Toujours, dans le même ordre d'idées, « *la conclusion de la convention de Yaoundé a associé les six États membres de la Communauté économique européenne à 17 États africains et malgaches et, à l'occasion du renouvellement des fonds européens de développement, l'aide s'est élargie à de nombreux États du continent africain puis aux pays de la Caraïbe et du Pacifique pour un total de 79 bénéficiaires* »²⁵⁴. Depuis 2009 et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la coopération au développement est devenue une compétence partagée entre l'Union européenne et ses États membres²⁵⁵.

168. En outre, il est également important de rappeler que la politique de développement de l'UE relève d'un Commissaire à la coopération internationale et au développement assisté d'une Direction générale du développement et de la coopération (Europe

²⁵² Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, Paris, éd. A. PEDONE, 2019, p. 151.

²⁵³ Sur les origines de la politique européenne de développement, V. Loïc ERNEST., Gaëlle Le GUIRRIEC-MILNER., *L'Union européenne : ses institutions et ses politiques économiques*, éd. Gualino Eds, coll. Manuels, 2008, 688 p, p. 619 et s.

²⁵⁴ V. Jean-Louis CLERGERIE., Annie GRUBER., Patrick RAMBAUD., *Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, éd. Dalloz, coll. Précis, 2018, p.971 et s.

²⁵⁵ Sur le droit des relations extérieures de l'Union européenne après 2009, V. Anne-Sophie LAMBLIN-GOURDIN., Éric MONDIELLI., *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruyland, 2013, p. 215.

Aïd²⁵⁶). Les autres organes importants voués au développement au sein de l'Union européenne sont, entre autres : le Parlement européen qui est composé de la Commission du développement et de l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE et la Banque européenne d'investissement qui assure la distribution de plusieurs instruments financiers notamment l'instrument de coopération au développement et l'instrument européen de voisinage²⁵⁷.

169. Parallèlement, les instruments se sont multipliés de même que les zones d'intervention géographiques (pays du voisinage immédiat de l'Union européenne, Afrique du Sud, Amérique latine, Asie, pays du Golfe). Cela s'explique par l'intégration de l'aide au développement de l'Union dans les objectifs fixés au niveau international par l'Organisation des Nations unies, notamment les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en 2000, puis, depuis 2015, les objectifs du développement durable (ODD)²⁵⁸. Les grands principes devant gouverner la politique de l'Union européenne en la matière ont été adoptés en 2005 puis révisés en 2017. En effet, le « Consensus européen pour le développement », guide de l'Union européenne en matière d'aide au développement, présente les valeurs, objectifs et principes à mettre en pratique par l'Union et ses États membres dans leurs politiques de développement.

170. Ainsi, l'Union européenne²⁵⁹ est un acteur majeur du financement public de l'aide au développement. En effet, *« l'UE et ses 28 membres représentent 70% des flux de l'aide publique au développement, qui s'est élevée en 2018 à 149,3 Mds \$ pour les 30 membres du Comité de l'aide au développement (CAD) de l'OCDE, en repli de 2,7% par rapport à 2017 »*.

²⁵⁶ Europe Aïd est un service unique créé en 2001, chargé de mettre en œuvre l'ensemble des instruments d'aide extérieure de la Commission européenne.

²⁵⁷ *Op. cit.* p. 151.

²⁵⁸ Le 25 septembre 2015 à New York, l'Assemblée générale des Nations unies a adopté un nouveau programme de développement durable à l'horizon 2030 (ou Programme 2030), repris dans un document intitulé « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 ». Reposant sur 17 objectifs de développement durable déclinés en cible dans les domaines de l'économie, du développement social et de la protection de l'environnement, ce programme forme le nouveau cadre de développement mondial.

²⁵⁹ V. Supra, Chapitre 1, Section 2 (l'Union européenne comme l'une des principales sources du financement du développement).

»²⁶⁰. Cette aide provient de l'Union elle-même et de ses institutions, comme la BEI. En effet, « les pays européens les plus actifs sont l'Allemagne (25,9 Mds \$), qui a significativement augmenté son aide en 2016, particulièrement pour le changement climatique. Ensuite le Royaume-Uni (19,5 Mds \$), l'un des rares pays européens (avec la Suède, le Luxembourg, et le Danemark) à avoir atteint l'objectif de la Conférence de 2002 de l'Organisation des Nations unies (ONU) de Monterrey fixant un plancher de l'aide à 0,7% de leur revenu national brut (RNB). L'aide publique bénéficie pour 25% aux pays subsahariens. Enfin, le montant total de l'aide européenne pour le climat a sensiblement progressé pour atteindre 20,2 Mds \$ en 2016, mais ce montant ne présente que le cinquième de l'objectif fixé par la COP de Copenhague (soit 100 Mds \$ par an en 2020) »²⁶¹.

171. En outre, la coopération européenne s'exerce dans le cadre de plusieurs partenariats dont le plus ancien et le plus important est l'accord de Cotonou avec les 78 pays du groupe Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), conclu en 2000 à la suite des accords de Yaoundé (1963) et Lomé (1975). Le financement des actions menées dans ce cadre passe pour l'essentiel par « le Fonds européen de développement, le FED, créé en 1957 et qui doit être intégré au budget européen à compter du prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027. La BEI pour sa part a accordé 0,8 Mds € aux pays ACP en 2016, soit 10% des 7,9 Mds € des investissements hors Europe (10% de l'activité totale de la Banque) »²⁶².

172. Ainsi, l'aide public au développement est un des piliers des relations de l'UE avec le reste du monde, aux côtés de la politique étrangère, commerciale et de sécurité (et des aspects internationaux d'autres politiques, comme l'environnement, la migration, l'agriculture et la pêche). Il est d'ailleurs significatif d'indiquer à cet égard, que « l'UE est le premier donateur mondial d'aide publique au développement, notamment en termes de volume. Elle

²⁶⁰ Danièle LAMARQUE., « La politique européenne de développement au défi d'un nouvel ordre mondial », *Revue de l'Union européenne*, éd. Dalloz, 2019, p. 408 et s.

²⁶¹ Danièle LAMARQUE., « La politique européenne de développement au défi d'un nouvel ordre mondial », *op.cit.*, p. 409.

²⁶² Danièle LAMARQUE., *ibid.*, p. 410.

fournit à cet effet, 70% de l'aide publique au développement dans le monde »²⁶³. Elle peut à ce titre s'appuyer sur les interventions significatives de certains de ses États membres, sur l'appui financier de la Banque européenne d'investissement (BEI) et sur le réseau des organisations internationales au sein duquel elle joue un rôle actif.

173. Toutefois, il faut noter que l'aide de l'UE est accordée dans « *le cadre de partenariats avec les bénéficiaires qui visent à associer ces derniers à la définition et à la mise en œuvre de stratégies de développement adaptées à leurs priorités* »²⁶⁴. Cela dit, il est important de rappeler que le dialogue avec les pays partenaires est sans doute la clé du succès des politiques de développement de l'UE. Cela veut aussi dire que, « *le partenariat, l'appropriation de processus de développement par les populations, le renforcement des capacités institutionnelles et administratives ainsi que des ressources humaines, la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure, la participation des acteurs économiques et sociaux et la représentation de la société civile, la coordination des bailleurs de fonds sont autant de principes qui sont désormais largement partagés par les bailleurs de fonds, notamment européen* »²⁶⁵.

174. De plus, l'action de l'UE en faveur du développement s'exerce également dans un cadre d'action établi au niveau mondial sous l'influence, notamment, des Nations unies et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Dans ce contexte, l'UE participe activement à sa définition et en inscrit les principes et les modalités dans ses projets mécanismes d'intervention. Ainsi, la politique européenne de développement fait partie intégrante de l'action extérieure de l'Union, telle que définie au titre V du Traité. En effet, celle-ci a notamment pour objet « *de soutenir le développement durable sur le plan économique, social et environnemental des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la*

²⁶³ Danièle LAMARQUE., « La politique européenne de développement au défi d'un nouvel ordre mondial », *Revue de l'Union européenne*, op. cit., p. 408.

²⁶⁴ Corinne BALLEIX, *L'aide européenne au développement*, op. cit., p. 31.

²⁶⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « La politique de développement de la Communauté européenne », COM 2000 (212), p.29.

pauvreté »²⁶⁶. Le même article prévoit que « *l'Union veille à la cohérence entre les différents domaines de son action extérieure et entre ceux-ci et ses autres politiques* »²⁶⁷.

175. Au regard de ce qui précède, il résulte que la coopération européenne au développement est définie dans des termes très généraux dans les Traités, comme l'illustre l'article 208 susmentionné. Aux termes de l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *La politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'union. La politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres se complètent et se renforcent mutuellement. L'objectif principal de la politique de l'Union dans ce domaine est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté. L'Union tient compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement. L'Union et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des nations unies et des autres organisations internationales compétentes* »²⁶⁸.

176. Il résulte de cet article que l'action de l'UE participe pleinement à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Adoptés en l'an 2000 lors des 55 sessions de l'assemblée générale des Nations Unies, les OMD constituent le premier ensemble d'objectifs²⁶⁹ de développement partagé au niveau international. Il résulte également de cet article que l'UE est un acteur unique dans le paysage international de l'aide. En effet, à la croisée des chemins entre un État et une organisation multilatérale, son action permet « *de mutualiser les compétences, les expériences et les ressources des États membres en les*

²⁶⁶ Art. 21-2-d Traité sur l'Union européenne (version consolidée en vigueur depuis le 1^{er} décembre 2009) (Traité de Lisbonne).

²⁶⁷ Art. 21-3 du Traité de Lisbonne (Traité sur l'Union européenne).

²⁶⁸ L'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

²⁶⁹ Ces objectifs du développement sont au nombre de huit, fixés à l'horizon 2015 et assortis de cibles et d'indicateurs : réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, réduire de deux tiers la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre la propagation du VIH/Sida, du paludisme et autres grandes maladies, assurer un environnement durable, et enfin, mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

*valorisant grâce à ses instruments politiques intégrés afin de maximiser l'impact et l'efficacité des programmes »*²⁷⁰. De même, avec cet article, l'UE s'est ainsi dotée d'un cadre normatif et opérationnel (Consensus européen pour le développement et Traité de Lisbonne). Ce cadre permet de renforcer la coordination et la cohérence entre les actions des États membres, à travers la mise en œuvre d'une division du travail en termes de secteurs et de pays, d'une programmation conjointe, etc. En instaurant des normes internationales, « *l'UE constitue un levier indispensable pour une meilleure cohérence et une meilleure efficacité de l'aide globale* »²⁷¹.

177. En outre, le cycle budgétaire pluriannuel (7 ans) de l'UE, favorise la prévisibilité de l'aide européenne et donc la planification nécessaire aux pays partenaires notamment pour mettre en œuvre des programmes de réformes structurelles (réforme fiscale et de l'administration, etc.)

178. Enfin, il est important de rappeler que l'évolution des sources juridiques de l'aide européenne au développement se caractérise, d'une convention à l'autre, par un élargissement constant des financements, tant sur le plan quantitatif (augmentation des sommes mises à la disposition des États intéressés) que sur le plan qualitatif (diversification des formes de transfert)²⁷².

SECTION 2 : L'émergence de nouveaux acteurs de l'aide au développement

179. La question de l'aide publique au développement (APD) est soumise à de nombreuses interrogations. Le partenariat entre une multiplicité d'acteurs pour contribuer au développement international prend des dimensions nouvelles, dépassant le concept traditionnel de solidarité et d'aide, lui-même sujet à questionnement et controverse. De nombreuses initiatives, au niveau international, sont en cours dans le but de redéfinir le rôle de l'APD dans

²⁷⁰ PARLEMENT EUROPEEN., « L'Union européenne en tant qu'acteur mondial : son rôle dans les organisations multilatérales », in : *Journal officiel de l'Union européenne*, 2011, p. 2.

²⁷¹ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, loc. cit. p. 409.

²⁷² *Idem.*

la problématique globale du financement du développement. Parmi ces nouvelles initiatives internationales figurent en bonne place la mise en place des nouveaux acteurs qui sont soit politiques (§1), soit économiques (§2).

§1 : Les nouveaux acteurs politiques

180. Depuis un certain temps, on constate l'émergence de nouveaux acteurs politiques qui interviennent pour orienter et encadrer les politiques économiques des pays en développement. Il s'agit notamment des acteurs étatiques (A), et des acteurs non étatiques (B).

A. Les nouveaux acteurs étatiques

181. Le leadership, voire le quasi-monopole, des *États de l'OCDE* dans le domaine de l'APD se trouve de fait contesté par l'apparition de *nouveaux acteurs* tant au Nord qu'au sud²⁷³. Tout d'abord, de plus en plus de pays acquièrent le statut simultané de bénéficiaire et de contributeur de l'aide. On les regroupe sous le terme de « *donateurs émergents* » (1). De même, l'action internationale des États en matière de financement de l'aide au développement est également affectée par les nouvelles diplomaties des groupes constitués d'États (2).

1) Les donateurs émergents

182. Comme il a été mentionné précédemment, le leadership, voire le quasi-monopole, des *États de l'OCDE* dans le domaine de l'APD se trouve de fait contesté par l'apparition de *nouveaux acteurs* tant au Nord qu'au sud. Comme le notaient déjà Charnoz et Severino, « *de plus en plus de pays acquièrent le statut simultané de bénéficiaire et de contributeur de l'aide. On les regroupe sous le terme de [donateurs émergents]* »²⁷⁴. Cependant, la place grandissante prise par les États dits émergents dans le paysage de l'aide au

²⁷³ La multiplication des ONG et la montée en puissance de fondation mobilisant des moyens considérables modifient également l'architecture de l'aide internationale.

²⁷⁴ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, Paris, éd. La Découverte, coll. « Repère », 2015, p. 28.

développement pourrait non seulement remettre en question la pertinence et l'efficacité mais aussi la prétention à l'universalité des pratiques et des objectifs des donateurs appartenant au Comité d'aide au développement (CAD)²⁷⁵ de l'OCDE, avec lequel certains travaillent pourtant²⁷⁶. De plus, la légitimité des bailleurs émergents est d'autant plus grande que leur forte croissance et leur émergence sont récentes en comparaison des États plus anciennement enrichis et industrialisés²⁷⁷.

183. Mais, le montant de l'aide fournie par les bailleurs émergents est difficile à cerner car, d'une part, les plus importants ne publient pas de données exhaustives et, d'autre part, leur conception de l'aide diffère parfois de celle du CAD. En fait, il faut reconnaître que *« certains États dits émergents peuvent être appelés nouveaux, mais sont traditionnels car ils semblent procéder par des modalités qui étaient caractéristiques des interventions des donateurs traditionnels d'antan, sinon d'hier [donateur non-membres du CAD] semble être la meilleure étiquette, mais ne reflète pas leur importance croissante et leurs relations diversifiées avec le CAD »*²⁷⁸. Ainsi, catégoriser le groupe des acteurs du développement « nouveaux », « émergents » ou « non membres du CAD » représente un autre défi. On trouve de grandes variations dans leurs intentions, leurs domaines d'intérêt, leurs modalités de coopération et leurs

²⁷⁵ Comme affirmé plus haut au niveau des États membres du CAD, le Comité d'aide au développement (CAD), créé au début des années 1960, est la principale instance de l'OCDE chargée des questions de développement. Il compte aujourd'hui vingt-huit membres parmi les trente membres que compte l'OCDE ainsi que la commission européenne.

²⁷⁶ Claire BRODIN, « Les examens par les pairs du CAD de l'OCDE : pour des politiques de développement efficaces », Épargne sans frontière, *Techniques Financières et Développement*, 2013/4, n°113, p. 81-89, p.85.

²⁷⁷ Jean-Raphaël CHAPONNIERE., Emmanuel COMOLE., Pierre JACQUET., « Les pays émergents et l'aide au développement », *Revue d'économie financière*, n°95, 2009. Les Pays émergents, Mondialisation et crise financière, p. 173-188, p.180.

²⁷⁸ NORRAG., « Le meilleur des mondes des donateurs « émergents », « non membres du CAD » et leurs différences par rapport aux donateurs « traditionnels » », Note de synthèse, NORRAG 44, 2010, p.1. Disponible sur https://www.norrag.org/fileadmin/Policy%20Briefs/NN44_policyBrief_FR.pdf (consulté le 15 septembre 2019).

attitudes. Ces membres se distinguent également dans leurs aspirations à s'impliquer dans la communauté des donateurs du CAD²⁷⁹.

184. Eu égard à ce qui précède, les architectes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) tenaient beaucoup à être inclusifs et espéraient que l'esprit de Paris engloberait non seulement la coopération Nord Sud traditionnelle mais également une communauté de partenaires du développement perçus comme intervenant dans un cadre davantage Sud-Sud. Cependant, un nombre considérable de « *nouveaux* » donateurs préfèrent intervenir en dehors de ce cadre et jouer un rôle plus indépendant²⁸⁰. Dans un tel contexte, les nouveaux donateurs se donnent ainsi pour mission de partager leur propre expérience dynamique de développement. Parmi ces pays, il convient de mentionner la Corée du Sud, Taiwan, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et Cuba.

185. Toutefois, sur deux points, la Chine se distingue en termes de politiques d'aide au développement. Tout d'abord, dès sa rupture avec l'Union soviétique en 1960, elle a développé une aide active en direction des pays du tiers monde selon deux axes. L'un militaire, concentré sur la Corée du Nord, le Vietnam et le Pakistan. L'autre diplomatique mais financièrement symbolique, dans sa guerre de légitimité face à Taïwan : les cinquante-cinq pays africains et latino-américains aidés entre 1960 et 1979, dix seulement l'ont été à plus de deux reprises. La Chine se singularise aussi par le volume de ses aides. En effet, elle occupe une position singulière car non seulement son aide est la plus importante, mais elle a également une envergure mondiale. Dans cet esprit, active chez ses voisins (Corée du Nord, Laos, Cambodge, Myanmar), « *la Chine s'est engagée tôt en Afrique et est présente tant en Amérique latine, en Asie centrale et au marché de l'Union européenne* »²⁸¹. Refusant le qualificatif de donateur, la Chine ne publie pas de statistique sur ses financements pour le développement dont elle exclut les allègements de dette. D'ailleurs faut-il rappeler que jusqu'en 1995, l'essentiel de ses apports a consisté en dons et en prêts sans intérêts, et c'est raison pour laquelle les commentateurs de l'époque ont loué la générosité chinoise.

²⁷⁹ *Ibid.*, p.1.

²⁸⁰ *Idem.*

²⁸¹ Jean-Raphaël CHAPONNIERE., Emmanuel COMOLE., Pierre JACQUET., *op. cit.*, p. 175.

186. Cependant, depuis le début des années 1990, et singulièrement depuis 2000, la situation a complètement changé. En effet, « *l'aide financière chinoise s'est envolée aussi vers le reste du continent américain et africain, notamment vers l'Amérique du Sud, et l'Afrique, cette fois-ci via des projets d'infrastructures et d'exploitation des ressources naturelles* »²⁸². Dans ce contexte, la Chine implique des centaines de milliards de dollars par an. Toutefois, seule une infime partie de ce montant est suffisamment concessionnelle pour être comparée à de l'APD²⁸³.

2) Les groupes constitués d'États

187. Comme il a été exposé précédemment, les « groupes » constitué d'États, au cours des trois dernières décennies, se sont fixés pour objectif de traiter, en vue de leur résolution, les grands problèmes de l'économie mondiale, dont ceux qui affectent spécialement les pays en développement. Il en va ainsi des G7-G8, G20, G24 etc. Parmi ces groupes, le Groupe des 20 a un statut spécial qui en fait le porte-parole des pays en développement dont il exprime les positions sur les questions économiques et politiques mondiales. En effet, le groupe des vingt communément désigné sous le vocable « G20 » est un groupe composé de dix-neuf pays et de l'Union européenne dont les ministres, les chefs des banques centrales et les chefs d'État se réunissent annuellement. En d'autres termes, « *le G20 est un forum économique qui a été créé en 1999, après la succession de la crise financière dans les années 1990. Il vise à favoriser la concertation internationale, en intégrant le principe d'un dialogue élargi tenant compte du poids économique croissant pris par un certain nombre de pays. Le G20 représente 85% du commerce mondial, les deux tiers de la population mondiale et plus de 90% du produit mondial*

²⁸² Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, op. cit., p. 29.

²⁸³ *Ibid.*

brut (sommet des PIB de tous les pays du monde) »²⁸⁴. Il s'agit donc d'une coopération²⁸⁵ informelle entre un nombre restreint d'États, qui agissent ensemble en vue de dépasser les dysfonctionnements des institutions internationales.

188. En outre, il est important de rappeler que cette coopération est née de la volonté des membres du G7, créé en 1976 et devenu G8 après l'adhésion de la Russie en 1999. Le but de la création du G20 était d'inclure les pays émergents dans le dialogue interétatique relatif à la gouvernance économique et financière mondiale. Comme le souligne Delabie LUCCIE., « *le G20 est apparu en réaction à la mise en cause de la légitimité du G7/G8 à raison de sa composition, notamment par les pays en voie de développement* ». Selon les détracteurs de l'époque, les Asiatiques seraient sous-représentés et les Européens surreprésentés. De surcroît, la Chine étant un membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU est non représentée car absente. Eu égard de ce qui précède et parallèlement au G7/G8 réunissant les principaux pays industrialisés, des groupements réunissant les « pays les moins avancés » ou des « pays en développement », tels que le G24, G15, ou encore le G33, se sont constitués afin de promouvoir la coopération économique. La création de ces différents groupes est plus particulièrement liée à la volonté de faire face aux pays industrialisés réunis au sein du G8 et d'affirmer le poids des pays émergents sur la scène internationale²⁸⁶.

189. Dans cet esprit, il est tout à fait logique de les comparer de la catégorie des groupes d'influence. Face à la montée en puissance de ces États, plusieurs observateurs, parmi lesquels Michel Camdessus, ont proposé l'élargissement du G7/G8 en vue de prendre en compte

²⁸⁴ Michel AGLIETTA., « Le G20 est l'organe adapté pour résoudre la question du financement du développement ? », *Problèmes économiques*, n°3. 007, 24 novembre 2010, p. 44.

²⁸⁵ La coopération est une « action coordonnée de deux ou plusieurs sujets en vue d'atteindre des objectifs communs dans un domaine déterminé » (Jean SALMON., (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 268).

²⁸⁶ Lucie DELABIE., « Gouvernance mondiale : G8 et G20 comme modes de coopération interétatiques informels », *Annuaire français de droit international*, volume 55, 2009, p. 641.

leurs positions. Dans ce contexte, c'est cet élargissement qui a donné naissance au G20, devenu par la suite le « *forum prioritaire de la coopération économique internationale* »²⁸⁷.

190. Par ailleurs, ce groupe de G20 qui représente plus de 80% du produit mondial brut, illustre une volonté politique des pays industrialisés d'associer les pays émergents, tels que l'Argentine, l'Arabie Saoudite, le Brésil, la Corée du Sud, l'Inde ou encore le Mexique à la promotion de la stabilité économique internationale. Cependant, la mise en place du G20 n'a pas occasionné la disparition du G8. En effet, le G8, continue d'évoluer parallèlement au G20. Selon l'auteur, « *le G8 exerce toujours un rôle de premier plan dans la concertation informelle des États les plus industrialisés* »²⁸⁸. Ainsi, tout en intervenant en dehors de ce groupe, notamment le G20, les membres du G8 ont pris en compte, dans le cadre de leurs actions, le poids de plus en plus grand des principaux pays émergents²⁸⁹. D'ailleurs, faut-il rappeler que ces dernières années, les membres du G8 ont directement associé l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine ou encore le Mexique à leurs activités. Cela fut possible grâce à l'initiative du Royaume-Uni, qui a profité de sa présidence du G8 en 2005, de faire en sorte pour que ces États émergents participent officiellement au sommet de Gleneagles.

191. De plus, il convient de rappeler que depuis cette date, ces cinq pays émergents ont eux-mêmes constitué un autre groupe, dénommé, le « groupe des cinq » qu'il ne faut pas confondre avec le G5 créé dans les années 1970. En effet, le G5 était composé dans les années 1970, les membres des finances de l'Allemagne, des États-Unis, de la France, du Japon et du Royaume-Uni. Ce groupe avait été constitué dans le but de promouvoir le dialogue et la compréhension entre pays développés et pays en développement et de trouver des solutions communes aux défis mondiaux²⁹⁰. Ainsi, contrairement au G5, le groupe des cinq établis selon

²⁸⁷ Sommet de Pittsburgh, déclaration des chefs d'État et de gouvernement, 24-25 septembre 2009, préambule, disponible sur http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/....dgreports/....dcomm/document/wcms_114219.pdf. (Consulté le 17 septembre 2019).

²⁸⁸ Lucie DELABIE., *ibid.*, p. 641.

²⁸⁹ Les pays membres du G20 : Afrique du Sud, Allemagne, Arabie Saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, États-Unis, France, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie et l'Union européenne.

²⁹⁰ *Idem.*

une structure proche du G8, se présente en réalité comme un groupe d'influence des pays émergents au sein du G8. De plus, il existe parallèlement au G20, des réunions du G8+G5 et ce, alors que tant les membres du G8 que ceux du G5 sont membres du G20²⁹¹. Cet apparent paradoxe tient certainement au rôle plus limité du G20 qui, contrairement au G8, ne réunissait jusqu'en 2008 que les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales.

192. Toutefois, « la récente propulsion du G20 au rang de premier forum de la coopération économique conduit à s'interroger sur son rôle dans l'ordre juridique international contemporain »²⁹². Il convient à ce titre, de souligner que si la fonction décisionnelle du Groupe est limitée, son rôle de régulation ne saurait être ignoré, notamment en matière d'assistance aux pays en développement. Cela dit, il est important de rappeler que l'une des importances des initiatives des groupes d'impulsion est celui des pays endettés. En effet, « l'initiative pour les PPTE a par exemple été lancée en 1996 dans le cadre du G7 lors du sommet de Lyon, puis renouvelée en 1999 du sommet de Cologne du G7. Ce mécanisme associé aux actions respectives du FMI, de la Banque mondiale ainsi que du Club de Paris, favorise un processus d'annulation de tout ou d'une partie de la dette de certains États »²⁹³. À titre d'exemple, en 2009 la France a annulé la dette commerciale du Togo. Cette décision de la France fait suite à celles de plusieurs autres membres du G7. Toutefois, il convient de souligner que les pays en développement continuent toujours de formuler de nombreuses critiques à l'égard de ces groupes d'États constitués, notamment du G20, concernant la non-représentation des pays les moins avancés, surtout africains, à l'exception de l'Afrique du Sud, et aussi le manque d'efficacité dans la résolution des problèmes relatifs au développement qui ne sont traités que de manière accessoire dans les délibérations du G20²⁹⁴.

²⁹¹ Michel AGLIETTA., « Le G20 est l'organisme adapté pour résoudre la question du financement du développement ? », Problèmes économiques, n°3. 007, 24 novembre 2010, p. 45.

²⁹² Lucie DELABIE., *loc. cit.* p. 629.

²⁹³ Lucie DELABIE., *ibid.*

²⁹⁴ Michel AGLIETTA., « Le G20 est l'organe adapté pour résoudre la question du financement du développement ? », *op. cit.* p. 46.

B. Les nouveaux acteurs non-étatiques

193. L'expression acteurs non étatiques (ANE), est définie à l'article 6 de l'accord de Cotonou comme étant, « *le secteur privé, les partenaires économiques et sociaux, y compris les organisations syndicales et la société civile sous toutes ses formes, selon les caractéristiques nationales. Les collectivités locales ont été incluses parmi les ANE en février 2005* ». Dans cette partie, seront donc étudiés, les nouveaux partenaires économiques et sociaux, notamment les nouvelles institutions financières pour le développement (1) et les fondations privées (2).

1) Les nouvelles institutions financières pour le développement

194. Après 1974, deux grandes institutions financières ont été créées au sein de la famille des Nations Unies. Ces deux institutions ont apporté d'intéressants changements aux institutions financières des Nations Unies pour le développement. À la différence des institutions de Bretton Woods que l'on vient d'étudier, le processus de décision de ces deux institutions « *est placé en grande partie sous le contrôle de pays en développement* »²⁹⁵. Ces deux institutions sont notamment, le Fonds International de développement agricole (FIDA) et le Fonds commun pour les produits de base. En effet, « *le FIDA est un organisme international de financement rattaché à l'ONU. Il a pour mission de fournir aux démunis des régions rurales les moyens de s'affranchir de la pauvreté et de la faim. Les principaux objectifs du FIDA sont : favoriser l'accès aux ressources naturelles comme la terre et l'eau aux populations précaires, aider les pays en voie de développement à améliorer leurs technologies agricoles, mais aussi de rendre plus compétitifs et transparents le marché de l'agriculture. Le FIDA s'est engagé à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement et plus précisément l'objectif de réduire de moitié le nombre de personnes qui souffrent de la faim et d'une extrême pauvreté d'ici 2015* »²⁹⁶. Il ressort de cette définition que le FIDA est une banque d'aide au développement qui a pour vocation d'aider financièrement, en tant que bailleur de fonds et organisme, au développement agricole et rural dans les pays en voie de développement et en

²⁹⁵ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Loc. cit.* p. 125.

²⁹⁶ V. Le site : <https://www.novethic.fr/lexique/detail/fida.html> (consulté le 13 octobre 2019).

transition. À ce titre, il se donne ainsi pour mission « *d'y combattre la faim, la malnutrition et la pauvreté par l'amélioration des moyens et techniques agricoles et par la création et la modernisation d'activités agricoles ou commerciales en milieu rural, notamment moyennant des projets de microfinancement gérés au niveau local* »²⁹⁷.

195. Il a été établi comme institution financière internationale en 1977 à la suite de la Conférence mondiale de l'alimentation tenue en 1974. Cette Conférence avait été organisée en réponse aux crises alimentaires du début des années 1970 ayant particulièrement affecté les pays du Sahel. Dans ce contexte, l'une des conclusions de cette Conférence fut que « *les causes de l'insécurité alimentaire et de la famine n'étaient pas tant un échec de la production de nourriture, mais plutôt des problèmes structurels liés à la pauvreté et le fait que la majorité des populations pauvres des pays en développement était concentrée dans les zones rurales* »²⁹⁸.

196. Le résultat majeur de cette Conférence est la signature d'un accord qui a donné naissance au FIDA. Cet accord est entré en vigueur le 30 novembre 1977. Comme en témoigne les auteurs Hervé CASSAN., Mercure PIERRE-FRANÇOIS., MOHAMMED Abdel Wahab Bekhechi, « *le 15 décembre de la même année, par la résolution 32/107, l'Assemblée générale a approuvé l'accord entre l'ONU et le Fonds, faisant de celui-ci une Institution spécialisée des Nations Unies. Le Fonds comptait, le 1^{er} janvier 2018, 25 pays développés, 12 pays exportateurs de pétrole et 139 pays en développement pour un total de 176 États membres* »²⁹⁹. Il s'agit donc d'un partenariat tout à fait unique entre ces 176 membres, issus de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), d'autres pays en développement et de l'OCDE.

197. Depuis sa création, il mène régulièrement à bien des projets en collaboration, entre autres avec la Banque mondiale, le PNUD, le PAM et la FAO. En effet, « *depuis 1978, le Fonds a investi environ 14,8 milliards de dollars US dans des subventions et des prêts à faible d'intérêt consentis aux pays en développement à travers des projets qui confèrent à plus de 400 millions de personnes les moyens de s'extirper de la pauvreté, et contribuent ainsi à la création*

²⁹⁷ Fonds international de développement agricole (FIDA), disponible sur le site : <https://grdr.org/Fonds-international-de,277> (Consulté le 13 octobre 2019).

²⁹⁸ Fonds international de développement agricole (FIDA), *ibid.*

²⁹⁹ *Ibidem.*

de communautés rurales dynamiques »³⁰⁰. Le FIDA est un véritable soutien auprès des pays qui en font la demande. Cependant, il faut d'ores et déjà rappeler que le fonds fait l'objet de nombreuses critiques. Il est souvent reproché à l'institution (FIDA) d'être un organe dominé par ses principaux donateurs que sont les pays développés.

198. En ce qui concerne l'aspect institutionnel du fonds, il convient de souligner qu'il est administré par le président du conseil d'administration ainsi que par le conseil des gouverneurs, qui sont d'ailleurs l'organe décisionnaire suprême, composé des représentants des États membres. En outre, pour ce qui a trait au vote, notamment au vote pondéré, il convient de rappeler que le FIDA, est la première institution financière des Nations Unies dans laquelle les pays en développement ont une influence prépondérante. L'accord de 1976 combine en effet le principe du classement des États en catégories et le principe du vote pondéré³⁰¹.

199. En outre, comme le FIDA, le Fonds commun pour les produits de base qui est lui aussi, une institution financière intergouvernementale autonome. L'Accord qui a donné naissance à cette institution a été négocié à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) de 1976³⁰² à 1980 et entré en vigueur en 1989³⁰³. Cependant, tel qu'il a été établi par cet Accord de 1980, le Fonds a un double objectif. D'une part, « *le Fonds a pour objectif de servir d'instrument clé pour atteindre les objectifs convenus du Programme intégré conformément à la résolution 93 (IV) de la CNUCED* »³⁰⁴. À ce titre, il sert à améliorer les termes de l'échange des pays en développement dépendant des produits de base. D'autre part, il sert à « *faciliter la conclusion et le fonctionnement d'accords de produit, en*

³⁰⁰ V. Fonds international de développement agricole (FIDA), disponible sur <http://www.ict4ag.org/fr/a-propos/organismes/80-international-fund-for-agricultural-development-ifad-2.html> (Consulté le 15 septembre 2019).

³⁰¹ Ève FOUILLEUX., « Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires ? », *Revue française de science politique*, 2009/4 (vol. 59), p. 757-782, p. 572 et s.

³⁰² IV^e CNUCED., Nairobi, 1976, p. 6, disponible sur <http://unctad.org/en/pages/MeetingsArchive.aspx?meetingid=22969> (Consulté le 08 avril 2017)

³⁰³ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.* p. 127.

³⁰⁴ V. L'Accord du 27 juin 1980 portant création du Fonds commun pour les produits de base, art. 2.

particulier concernant les produits de base qui présentent un intérêt spécial pour les pays en développement »³⁰⁵. Ainsi, pour atteindre ces objectifs, le Fonds remplit trois fonctions énoncées par l'article 3 :

200. « *En tout lieu, le Fonds contribue, au moyen de son premier compte, au financement de stocks régulateurs internationaux et de stocks nationaux coordonnés au niveau international, le tout dans le cadre d'accords ou arrangements internationaux de produit. Ensuite, au moyen de son deuxième compte, des mesures autres que le stockage dans le domaine des produits de base. Enfin, favoriser la coordination et les consultations au moyen de son deuxième compte en ce qui concerne des mesures autres que le stockage dans le domaine des produits de base et leur financement, de façon à servir de point focal pour chaque produit* »³⁰⁶.

201. Par ailleurs, le Fonds commun pour le produit de base possède la personnalité juridique « pleine et entière »³⁰⁷ ce qui permet de préciser « *qu'aucun membre n'est responsable, du seul fait de son appartenance au Fonds, des actes du Fonds ni des obligations contractées par celui-ci* »³⁰⁸. Il est ouvert à tous les États membres de l'ONU, des Institutions spécialisées et à toute organisation intergouvernementale d'intégration économique régionale concernée, étant entendu que ces organisations ne sont pas tenues d'assumer des obligations financières envers le Fonds et ne détiennent pas de voix³⁰⁹. En 2017, le Fonds commun était composé de 101 États membres ainsi que de neuf membres institutionnels. Sa structure organique est celle de toutes les grandes institutions financières internationales. Elle comporte un Conseil des gouverneurs, composé d'un représentant de chaque État membre et d'un suppléant. Tous les pouvoirs du fonds lui sont dévolus. Un Conseil d'administration comprenant 28 membres élus par le Conseil des gouverneurs. Il est responsable de la conduite des opérations du Fonds et en rend compte au Conseil des gouverneurs.

³⁰⁵ *Ibid.*, Art. 2.

³⁰⁶ V. L'Accord du 21 mars 1980 portant création du Fonds commun pour les produits de base, art. 3.

³⁰⁷ Article 41 de l'Accord du 21 mars 1980 portant création du Fonds commun pour les produits de base.

³⁰⁸ V. L'Accord du 21 mars 1980 portant création du Fonds commun pour les produits de base, art. 6.

³⁰⁹ V. L'Accord du 21 mars 1980 portant création du Fonds commun pour les produits de base, art. 4.

2) Les fondations privées

202. Par définition, « *une fondation est l'acte par lequel un ou plusieurs donateurs décident d'affecter des biens, des droits ou des ressources en vue d'accomplir une œuvre d'intérêt général sans recherche de profits* »³¹⁰. C'est dire donc que l'objectif d'une fondation ne doit pas être de servir des intérêts privés. Par rapport à l'association, la fondation repose sur l'engagement financier de ses créateurs et ne comporte pas des membres mais des donateurs.

203. Elle est juridiquement définie par l'article 18 de la loi du 23 juillet 1987³¹¹. En effet, cette loi sur le développement du mécénat définit notamment le régime juridique applicable aux fondations. Selon cette loi, pour jouir de la capacité juridique, une fondation doit se voir accorder la reconnaissance d'utilité publique par décret en Conseil d'État. À travers cette reconnaissance juridique, la fondation acquiert alors le statut de fondation reconnue d'utilité publique. Et à ce titre, elle peut désormais recevoir des legs ou des donations.

204. Dans le domaine spécifique du développement, il existe de nombreuses fondations qui participent, à divers titres, à l'aide au développement. Parmi celles-ci figurent en bonne place des fondations privées. C'est le cas notamment de la Fondation Bill & Melinda Gates de la Fondation Ford, de la Fondation William et Flora Hewlett, de l'Open Society Foundations, de la Carnegie Corporation of New York, du Global Fund for Children. Ces fondations gèrent rarement leurs propres projets, mais confient leurs fonds à des ONG locales ou internationales ou à des agences de Nations Unies comme l'UNICEF.

205. Ainsi, il est important de savoir ce que c'est une fondation privée. En effet, « *les fondations privées sont des organisations non gouvernementales à but non lucratif qui disposent d'un patrimoine dont le rendement finance les activités. Leur action en faveur du développement international est en croissance rapide. Elle est passé d'environ 3 milliards de dollars au début des années 2000 à vraisemblablement plus de 8 milliards aujourd'hui, dont*

³¹⁰ Serge GUINCHARD., Thierry DEBARD., *Lexique des termes juridiques*, Paris, éd. Dalloz, 2016, 1176 p, p..

³¹¹ La loi n°87-571 du 23 juillet 1987 définit la fondation comme étant l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif.

*plus de la moitié provient de fondations américaines »*³¹². Dans un tel contexte, les fondations caritatives sont devenues des acteurs de premier plan du développement. À cette fin, et loin de limiter leur action à la mobilisation de financements, ces fondations interviennent de plein droit dans les questions de développement. Cependant, il importe de noter qu'on observe en pratique que *« jusqu'à récemment, les organismes publics d'aide au développement et les fondations suivaient des trajectoires parallèles et ne collaboraient guère »*³¹³.

206. Il est d'ailleurs significatif d'indiquer à ce propos qu'associer les fondations de manière plus stratégique aux processus de développement peut contribuer à leur conférer un statut de partenaire, et plus uniquement de bailleur de fonds. En effet, les fondations présentent des avantages par rapport aux apporteurs publics de coopération pour le développement, au nombre desquels figurent une plus grande liberté de fonctionnement, des capacités d'innovation et de prise de risque, et l'aptitude à mobiliser des financements additionnels. D'ailleurs, faut-il rappeler que les grandes fondations privées, notamment américaines, sont depuis des décennies, des acteurs influents des politiques d'aide au développement. Il résulte que ces fondations américaines revendiquent progressivement un rôle de premier plan. Comme le souligne Michel BERTHO., *« le phénomène est particulièrement visible dans le domaine de la santé publique mondiale, où les grandes fondations collaborent avec les États pour les aider à faire face aux épidémies, en particulier le VIH/SIDA »*³¹⁴. Ainsi, l'intervention de ces fondations au niveau de la santé publique mondiale n'est pas sans conséquence et contribue, à ce titre, à la question de sa gouvernance.

207. Plébiscitées pour leurs importants réseaux, leur souplesse et leur faible bureaucratisation, elles tirent également parti de leur indépendance vis-à-vis des cycles politiques. Il est d'ailleurs éclairant à cet égard de mettre en évidence le fait que CHARNOZ et SEVERINO déclaraient déjà il y a une dizaine d'années *« qu'un nouveau phénomène, le [philantro-capitalisme], a fait récemment son apparition, invoquant que les principes qui*

³¹² Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, op. cit. p. 52.

³¹³ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *ibid.* p. 52.

³¹⁴ Michel BERTHO., *Les fondations privées américaines et le développement au XXI^e siècle : l'exemple de la lutte contre le sida*, thèse de doctorat en Géographie, Université Paris 8, Vincennes – Saint-Denis, 2010, p. 212.

régissent le monde des affaires et le modèle des entreprises commerciales peuvent s'appliquer efficacement à la transformation de la société et à la résolution des problèmes »³¹⁵. Cependant, l'impact réel des fondations sur l'efficacité de l'aide reste un sujet à approfondir, notamment au regard des origines des avoirs accumulées, souvent fruits d'une rentabilisation des opérations dans les PED, exportation des bénéfices et opérations financières non productives, voire spéculatrices.

208. Sur le plan d'efficacité, bon nombre d'auteurs soutiennent la thèse selon laquelle, *« la philanthropie privée au service du développement marque une étape importante dans le renforcement de la transparence des activités du secteur philanthropique – condition essentielle pour favoriser le partage des données et le dialogue sur les politiques afin d'optimiser l'impact global sur les Objectifs de développement durable les plus impérieux, notamment l'élimination de la pauvreté et l'accès de tous à des soins de santé de qualité »*³¹⁶. Il ressort de ce rapport que les fondations privées ont consacré 23,9 milliards USD au développement au cours de la période 2013-15, soit 5% du volume de l'APD. Ainsi, ce rapport vient confirmer que les apports de source philanthropique jouent un rôle majeur dans certains secteurs, notamment dans celui de la santé. À ce titre, les sources des apports philanthropiques en faveur des pays en développement sont fortement concentrées. Sur les 143 fondations couvertes par l'enquête, la Fondation Bill et Melinda Gates était de loin le premier donneur philanthropique, avec un apport représentant 49% du soutien total au développement³¹⁷. À noter que la fondation Bill & Melinda Gates, fondée en 1998 et abondée par les apports du

³¹⁵ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *op. cit.* 2015, p. 53.

³¹⁶ La Déclaration de la Directrice du cabinet du Secrétaire général Gabriela Ramos lors du lancement du rapport sur une enquête menée par l'OCDE, en collaboration avec le Réseau mondial des fondations œuvrant pour le développement (*netFWD*), et applique les normes du CAD-OCDE en matière de déclaration statistique.

³¹⁷ Cf. Les apports des fondations philanthropiques privées à l'appui du développement, disponible sur <https://www.oecd.org/fr/presse/les-apports-des-fondations-philanthropiques-privées-a-lappui-du-developpement-sont-modestes-par-rapport-a-laide-publique-mais-leur-impact-potentiel-est-eleve-hm> (Consulté le 24 septembre 2019)

milliardaire Warren Buffet, dispose d'un capital de plus de 50 milliards de dollars. Ses dons ont totalisé 3,4 milliards en 2012, et ont été investis dans plus de 100 pays³¹⁸.

209. Cependant, si les contributions philanthropiques peuvent générer des ressources, la limitation des entreprises à un modèle philanthropique caritatif a été décrite par un rapport du PNUD : « situés en marge du modèle traditionnel des affaires, leurs avantages se mesurent en composantes intangibles, telles que la réputation, la réduction des risques et l'autorisation d'opérer, plutôt qu'en termes de résultats. Il s'agit principalement de contributions financières à court terme, in-quantifiables et non assorties de responsabilités »³¹⁹.

§2 : Les nouveaux acteurs économiques

210. Il s'agit en fait des acteurs économiques issus de la globalisation financière, notamment les organisations de coopérations ou d'intégration régionale. Il existe actuellement un grand nombre d'organisations de coopération ou d'intégration régionale entre pays en développement. Le but de ces organisations est de favoriser et d'accélérer le développement des pays membres et l'élément moteur du développement autocentré. Il n'est pas nécessaire d'examiner toutes ces organisations une à une. Il est important de montrer qu'au-delà de leur multiplicité, elles présentent des caractères institutionnels voisins qu'il est intéressant d'identifier (A). De même, il est important de rendre compte de la position des grandes organisations internationales économiques à l'égard des phénomènes de regroupement des États en développement (B).

A. Caractéristiques institutionnelles

211. Dans la multiplicité des organisations en question, il existe des institutions de coopération (1) et des institutions d'intégration (2).

1) Les institutions de coopération

³¹⁸ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *op. cit.* 2015, p. 53.

³¹⁹ PNUD., *Libérer l'entrepreneuriat : mettre le mode des affaires au service des pauvres*, 2004.

212. Les institutions de coopération sont des organisations qui prévoient, de manière très classique, des mécanismes de consultation et de coordination. C'est une méthode³²⁰ intergouvernementale caractérisant les organisations de coopération que sont la plupart des organisations internationales. Ces dernières visent à la simple coordination de certains politiques des États membres, la règle de l'unanimité prévalant pour l'adoption des décisions prises en leur sein. Les États restent pleinement souverains et peuvent mettre fin à cette coopération à tout moment³²¹. C'est par exemple, le cas du SELA (Système économique latino-américain) et de l'OCAM (Organisation commune africaine et malgache).

213. L'action du SELA a abouti à des résultats très positifs qui se sont traduits par l'adoption de position et de stratégies communes, qui ont contribué à renforcer le pouvoir de négociation des pays latino-américains, tant dans les instances internationales (notamment avant les sessions de la CNUCED) que dans les relations avec les pays tiers ou les groupements de pays tiers. Il convient aussi de signaler que les techniques de coopération consistent parfois en la création d'un véritable réseau d'institutions communes dotées d'une personnalité juridique propre : c'est le cas de l'OCAM, qui a établi un système de 16 institutions spécialisées, dont les plus connues sont la compagnie aérienne Air-Afrique, l'Union africaine des postes et télécommunications, l'Organisation africaine de la propriété industrielle, etc.

214. Dans les autres cas, les organisations de coopération se sont données pour mission d'accorder des prestations aux États membres : ainsi en est-il des banques régionales de développement, dont on étudiera le rôle en examinant le problème de l'aide financière³²².

2) Les institutions d'intégration

³²⁰ La notion de « méthode » évoque à la fois un ensemble ordonné de manière logique de principe, de règles, d'étapes qui constitue un moyen pour parvenir à un résultat et une manière de mener une action, selon une démarche raisonnée.

³²¹ Elsa BERNARD, *La distinction entre organisation de coopération et organisation d'intégration : l'union européenne au carrefour des « méthodes »*, Paris, éd. A. Pédone, 2014, p. 1.

³²² V. Infra. Les sources du financement public de l'aide au développement, notamment la contribution des organisations internationales.

215. Les organisations d'intégration « *ont pour mission de rapprocher les États qui les composent, en reprenant à leurs comptes certains de leurs fonctions, jusqu'à les fondre en une unité englobante dans le secteur où se développe leur activité, c'est-à-dire dans le domaine de leur compétence* »³²³. L'intégration, conçue à la fois comme une méthode et comme un objectif³²⁴, implique ainsi des transferts de compétences plus larges et plus profonds à des institutions communes, certaines de ces compétences ne pouvant plus être librement exercées par les États membres de l'organisation bien qu'ils conservent leur qualité d'État souverain. À ce titre, l'étude des organisations d'intégration révèle l'existence de mécanisme juridique plus complexe et plus intéressants. Ces mécanismes se rattachant certes à des catégories distinctes et facilement identifiables sur le plan théorique. Mais, dans la pratique, car elles sont toutes en devenir et elles empruntent donc divers éléments à l'un ou l'autre des modèles abstraits.

216. On classe traditionnellement les diverses étapes du processus d'intégration en fonction du type de discriminations supprimées. On distingue, notamment la zone de libre-échange, qui suppose la suppression des droits de douane et des restrictions quantitatives. L'union douanière, qui a pour effet d'unifier les tarifs douaniers des pays intéressés à l'égard des autres pays et qui se caractérise essentiellement par l'institution d'un tarif extérieur commun. L'union commune, dans lequel sont supprimées toutes les restrictions concernant les mouvements de facteurs (personnes, capitaux, services, etc.) à l'intérieur de la zone. L'union économique, qui prévoit dans une certaine mesure l'harmonisation des politiques économiques, monétaires, fiscales, sociales, etc.

217. Comme toute classification, celle-ci est trop rigide pour rendre exactement compte de la complexité du réel. En pratique, les procédés indiqués ci-dessus se chevauchent et se combinent plus ou moins.

218. L'examen des organisations d'intégration révèle une juxtaposition de mécanismes d'intégration proprement dits et d'éléments de coopération sectorielle. La plupart des organisations, en Amérique latine comme en Afrique, empruntent une voie commune vers

³²³ Michel VIRALLY, « Définition et classification des organisations internationales : approche juridique », G. ABI-SAAB (dir.), *Le concept d'organisation internationale*, UNESCO, 1980, pp. 52 et s., p. 55.

³²⁴ Jean COMBACAU, Serge SUR, *Droit international public*, Paris, Montchrestien, 2012, p. 710.

l'intégration, qui passe par l'institution d'une union douanière, avec des mécanismes de libéralisation des échanges et un tarif extérieur commun. Ce schéma se rencontre par exemple dans le SICA (Système d'intégration centre-américain), la CARICOM (Communauté caribéenne), le Marché commun du sud (Mercosur), l'ALBA (Alliance bolivarienne pour les Amériques), la CEMAC (Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale), la CEAO (Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest), la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest).

B. Les organisations économiques universelles et l'intégration régionale entre pays en développement

219. La plupart des organisations économiques internationales se sont penchées sur le problème de la coopération et de l'intégration régionale entre pays en développement. Mais, alors que le GATT³²⁵ (accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) de 1947 et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (1) par la suite, ont tenté de transposer la théorie classique de l'intégration économique régionale aux relations entre pays en développement, la CNUCED s'est efforcée de rechercher une nouvelle conception (2).

1) La position de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

220. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est la seule organisation internationale à vocation mondiale qui s'occupe des règles régissant le commerce entre les pays. Au cœur de l'Organisation se trouvent les Accords de l'OMC, négociés et signés par la majeure partie des puissances commerciales du monde et ratifiés par leurs parlements. Le but est de favoriser autant que possible la bonne marche, la prévisibilité et la liberté des échanges. De

³²⁵ GATT : (General Agreement on Tariffs and Trade) : L'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce signé en 1947 a pour objectif le développement du libre-échange. Cet accord repose sur quatre principes fondamentaux, notamment la non-discrimination, l'abandon progressif des droits de douane, l'abolition des restrictions quantitatives et l'interdiction du dumping et des subventions à l'exportation. Cependant, le GATT n'avait pas aidé les pays en voie de développement à atteindre le développement promis. Qui plus est, les institutions de Bretton Woods appliquèrent dans les années 1980 des politiques de conditionnalité drastiques.

cette définition, il résulte que l'OMC a de nombreux rôles, notamment l'administration d'un système mondial de règles commerciales, servir de cadre pour la négociation d'accords commerciaux entre ses membres et répondre aux besoins des pays en développement³²⁶.

221. Elle est compétente pour examiner et contrôler des intégrations régionales qui se créent ou se modifient dans le monde. Ce contrôle s'effectue sur la base de l'article XXIV de l'accord général qui prévoit la possibilité d'instaurer des zones de libre-échange ou d'union douanière, à condition toutefois que cela ne crée pas d'entrave ni de préférence à l'égard des pays tiers et que les barrières internes à ces blocs commerciaux soient totalement supprimées pour tous les échanges³²⁷. Ce texte, qui s'inspire de modèles élaborés par des théoriciens occidentaux attachés au libéralisme, opère une distinction rigide entre la zone de libre-échange et l'union douanière et pose un certain nombre de critères et de règles rigoureux que doivent respecter les États constituant de telles intégrations (règle de la libération « pour l'essentiel » des échanges commerciaux, élaboration d'un plan et d'un programme suffisamment précis, obligation de ne pas détourner les courants d'échanges « traditionnels », obligation de ne pas détourner accroître les obstacles tarifaires ou non tarifaires vis-à-vis des pays tiers).

222. À partir du moment où les pays en développement ont commencé à constituer des intégrations régionales, la question s'est posée de savoir si l'on pouvait ou non appliquer purement et simplement ces principes à de tels groupements. En effet, dès les années 1965, le GATT procéda à de tels examens en assouplissant l'application des critères et des règles de l'article XXIV : ce faisant, il mit en œuvre la théorie de la dualité des normes sans la mentionner explicitement. Cette évolution s'est trouvée confirmée dans les accords du Tokyo Round, qui légalisent de plein droit tout échange de préférences commerciales entre pays en développement, indépendamment de la nature du cadre institutionnel qui lui sert de support. Cette position n'a pas changé sous l'OMC. Cette reconnaissance de l'importance du commerce Sud-Sud se retrouve dans le préambule de l'Accord instituant l'OMC et constitue l'un des

³²⁶ Dufour GENEVIEVE, Philippe VICENT, *L'OMC et les pays en développement*, Bruxelles, Larcier, 2010, *Revue Québécoise de droit international*, vol. 25-1, 2012, pp. 193-197, p. 195.

³²⁷ V. L'article XXIV de l'accord général de la Partie III du GATT de 1994 traite de l'Application territoriale, du Trafic frontalier, des unions douanières et des zones de libre-échange.

enjeux fondamentaux du cycle de négociation de Doha, en cours depuis 2001³²⁸. En effet, la Déclaration ministérielle du 14 novembre 2001 à Doha institue formellement le début du nouveau cycle de négociation, le tout premier depuis la création de l'OMC. Le Cycle est aussi appelé Programme de Doha pour le développement car il vise, notamment, l'amélioration des perspectives commerciales des pays en développement³²⁹.

223. Toutefois, même ainsi assouplie, la position de l'OMC laisse subsister des éléments de rigidité : le choix entre deux formes seulement d'intégration régionale « zone de libre-échange et union douanière » est en effet inadapté à la variété et à la complexité des structures économiques et sociales des groupements de pays en développement. Des formes autres que les structures classiques, comme des zones préférentielles de nature et de degré variables, sont apparues nécessaires pour permettre aux pays en développement d'accroître leurs relations mutuelles.

2) La position de la CNUCED

224. Contrairement à l'OMC, la CNUCED qui est le principal organe de l'assemblée générale des Nations unies dans le domaine du commerce et du développement n'a pas pour mission d'exercer un contrôle de légalité. Son rôle est d'agir en tant qu'organe d'impulsion et de soutien pour l'établissement et le développement de la coopération et de l'intégration régionale entre pays en développement.

225. Dès sa première session, elle s'est penchée sur le problème. Au cours des sessions suivantes, elle a explicité et développé sa position et la synthèse des diverses résolutions permet de dégager la politique générale qu'elle a suivie dans ce domaine. À cet égard, les textes pertinents sont la Recommandation A. 111.8, et les résolutions 23 (II) du 26 mars 1968, 48 (III) du 18 mai 1972, 92 (IV) du 30 mai 1976, 127 (V) du 3 juin 1979, 139 (VI) du 2 juillet 1983. À plusieurs reprises lors des Conférences de CNUCED, jusqu'à la dernière

³²⁸ Le Programme de Doha pour le développement est inclus dans la Déclaration ministérielle du 20 01, (WT/MIN (01) /DEC/1), disponible sur https://www.wto.org/french/tgewto_f/minist_f/min01_f/mind ecl_f.htm (consulté le 11 août 2016).

³²⁹ *Ibid.*

tenue en avril 2012 à Doha (XIII^e CNUCED) portant sur la mondialisation et le développement durable, les membres ont réitéré la position de l'organisation en ce domaine. Ils ont mentionné, lors de la XIII^e CNUCED que la coopération Sud-Sud en matière commerciale devrait être conçue sur une coordination et une coopération des participants, tout en visant un développement équitable, démocratique, économique et social.

226. L'assemblée générale a entériné ces textes et s'est prononcée elle-même sur les grands problèmes de la coopération Sud-Sud³³⁰.

227. Toujours, dans le même ordre d'idées, un certain nombre recommandations ont été émises par la CNUCED dont les principales sont les suivantes : les regroupements de pays en développement, la mise en œuvre des mécanismes d'intégration, des lignes directrices proposées aux États et le soutien apporté par des pays développés et des organisations internationales aux institutions régionales. En effet, les regroupements de pays en développement, sont conçus à la fois comme des instruments permettant une utilisation efficace des ressources de ces pays, un développement économique plus rationnel, une industrialisation plus poussée et une expansion commerciale plus grande, et comme des moyens contribuant à l'élaboration de la stratégie d'autonomie collective, et par-là même à l'instauration du nouvel ordre économique international, bien que l'organisme n'utilise presque plus cette expression depuis le milieu des années 1980³³¹.

228. En outre, la mise en œuvre des mécanismes d'intégration incombe, au premier chef, aux pays en développement eux-mêmes. Ces mécanismes doivent tenir compte de la situation propre de chaque pays. Cela justifie la diversité des méthodes d'intégration, la variété des modèles institutionnels et le fait que l'intégration peut s'effectuer par étapes.

229. En ce qui concerne les résolutions de la CNUCED, il convient de souligner que ces dernières contiennent un certain nombre de lignes directrices proposées aux États pour

³³⁰ V. En particulier rés. 3177 (XXVIII) du 17 décembre 1973, 32/180 du 19 décembre 1977, 34/202 du 19 décembre 1979, 57/270 B du 23 juin 2003, 60/212 du 22 décembre 2005, 62/209 du 19 décembre 2007, 63/233 du 19 décembre 2008, 64/1 du 6 octobre 2009 et 64/261 du 25 mars 2010.

³³¹ V. Samir AMIN, « Le nouvel ordre économique international, Quel avenir ? », Revue Tiers-Monde, 1980, vol. 21, n°81, pp. 41-61, disponible sur http://www.persee.fr/doc/tiers_0040-7356_1980_num_21_81_4203 (consulté le 24 octobre 2020).

réaliser la coopération et l'intégration. Le principe général est que les intégrations doivent se fonder sur le respect mutuel de l'égalité des membres. Ceux-ci doivent s'accorder des avantages et une assistance réciproque, compte dûment tenu des besoins des pays participants, et particulièrement des moins développés d'entre eux. Cependant, la coopération et l'intégration doivent recouvrir les domaines les plus vastes (produits de base, industrie, monnaie, etc.) et la CNUCED insiste à ce propose sur l'importance des réalisations nous régionales : elle prône notamment la création d'une organisation unique pour chaque sous-région.

230. Enfin, les institutions régionales regroupant des pays en développement doivent recevoir le soutien des pays développés et des organisations régionales. Les uns et les autres leur accorderont une assistance technique et financière à cet effet et participeront aux projets régionaux mis sur pied par les pays en développement³³².

CONCLUSION

231. Comprendre le financement de l'aide publique au développement implique tout d'abord, de connaître les acteurs qui participent à ce financement et ensuite, de savoir quel rôle jouent ces acteurs de l'aide au développement³³³. C'est pourquoi, à titre introductif, il était essentiel de déterminer quels sont ces acteurs et de préciser leurs fonctions. Cette étude nous a permis de comprendre que des acteurs finançant l'aide au développement sont multiples et variés. En effet, il ressort de cette étude que la classification des différents organismes de développement se fait traditionnellement selon deux perspectives : l'une amène à penser les acteurs du Développement en fonction de leur spécialisation géographique et sectorielle (notamment le Fonds Fiduciaire d'Urgence de l'Union Européenne pour l'Afrique), l'autre se

³³² CNUCED, Le développement économique en Afrique, La coopération Sud-Sud : l'Afrique et les nouvelles formes de partenariat pour le développement, Rapport déposé à la 57^e session de la CNUCED, disponible sur http://unctad.org/fr/Docs/aldcafrica2010_fr.pdf (consulté le 22 septembre 2019). Pour le document de session (6 juillet 2010), disponible sur http://unctad.org/fr/Docs/tdb57d2_fr.pdf (consulté le 09 septembre 2019).

³³³ Philippe GUIRLET., Guide des organismes internationaux. Financement multilatéral et développement, 1994, Paris, *Les Éditions du CFCE*, deuxième édition, p.15.

fonde davantage sur le cadre qui est donné à l'action de ces acteurs dans le développement³³⁴. De même, cette étude nous a permis de différencier les organismes multilatéraux à vocation mondiale (tel que le groupe Banque Mondiale), à vocation régionale voire sous-régionales (telle que la Banque Africaine de Développement) des organismes bilatéraux³³⁵.

232. L'étude des acteurs du financement public de l'aide au développement, a mis en lumière le rôle fondamental que jouent les États. En effet, le financement effectué par l'organisme national (le financement bilatéral, c'est-à-dire, d'État à État) représente environ 70%. Cependant, aux côtés des institutions publiques nationales (étatique ou infra-étatique avec les collectivités territoriales), de nombreux autres acteurs publics (supra-étatique avec les organisations internationales) ou privés (avec les ONG et les fondations) travaillent dans le domaine de la coopération au développement. Leur rôle en matière de relation internationales, d'aide au développement et de traitement des enjeux globaux est allé croissant ces dernières années. Ces acteurs partageant la même volonté de lutter contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion et de contribuer à la maîtrise de la mondialisation en vue de préserver les droits économiques, sociaux et culturels des individus.

233. Après avoir présenté et analysé les acteurs, il convient à présent d'examiner les sources du financement public de l'aide au développement.

³³⁴ Clémence MARIE, Noëline BOUCHET, « Le financement du développement », *op. cit.*, p. 3.

³³⁵ *Idem.*

CHAPITRE 2 : LES SOURCES DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

234. En droit, le mot source désigne « *l'ensemble des règles juridiques applicables dans un État à un moment donné. Dans nos pays, de droit écrit, les principales sont des textes, traités internationaux, constitutions, lois, règlements ; mais d'autres telles que la coutume, les principes généraux du droit consacrés par la jurisprudence, parfois inspirée par la doctrine jouent un rôle plus ou moins grand selon la matière* »³³⁶. Dans le domaine économique et social, la notion de source fait référence au « *élément permettant la création d'un droit subjectif* »³³⁷.

235. Cependant, dans le cadre précis de notre étude, nous choisirons d'utiliser le terme pour faire référence à l'origine des fonds. En d'autres termes, l'unité qui finance l'exécution de l'aide publique au développement (APD). C'est-à-dire des ressources qui financent l'exécution de l'APD. Ces ressources sont présentées comme la solution pour financer l'aide publique au développement. Comme l'a souligné Pascal RAESS, « *pour exister et pour fonctionner normalement, tous les États dépendent de ressources financières disponibles en quantité suffisante. Les États nationaux, les gouvernements des niveaux régionaux et locaux ont besoin de telles ressources pour remplir leur fonction essentielle d'offre de services de base à leur population dans des domaines tels que la santé, l'éducation ou la sécurité. Les sources possibles de financement sont multiples et, outre la vaste panoplie des instruments fiscaux disponibles, certains pays disposent de ressources naturelles dont l'exploitation peut permettre de dégager une rente économique ou encore se financer par l'endettement. Les pays en développement (PED) sont en général aussi bénéficiaires d'aide publique au développement (APD), sous forme soit de dons, soit de prêts concessionnels qui émanent tant d'agences bilatérales (États) que d'institutions multilatérales* »³³⁸.

³³⁶ Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD (Dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 28^e éd. 2020-2021, p.996.

³³⁷ Rémy CABRILLAC (Dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Paris, LexisNexis, 12^e éd, 2021, p.502.

³³⁸ Pascal RAESS., « Fiscalité et gouvernance : rôle et impact de la coopération internationale au développement », *Annuaire suisse de politique de développement*, 2007, p. 1. Disponible sur URL : <http://journals.openedition.org/aspd/153>. (Consulté le 25 août 2019).

236. Cette définition englobe deux conditions. D'abord, elle suppose que le développement d'un État est largement fonction de la possibilité qu'un pays a de financer une politique d'investissement productif et d'infrastructure économique. Ensuite, elle nécessite une gestion efficace des ressources, autrement dit, que la faiblesse du revenu national, les pressions démographiques, l'inefficacité du système bancaire et la gestion intérieure déficiente conduisent à des niveaux d'épargne disponible trop bas pour permettre d'appuyer le financement de la croissance sur les seules ressources du pays³³⁹.

237. Il convient à ce stade de noter que les besoins de financement de l'aide au développement sont fonction non seulement de la disponibilité des ressources financières mais aussi de la capacité de gestion de ces ressources. Sur le plan pratique, et eu égard aux raisonnements développés dans cette partie, *« financer le développement durable et lutter contre la pauvreté sont les principaux défis auxquels sont confrontés la plupart des pays en développement recensés à ce jour par l'ONU. L'écart entre les besoins de financement du développement et les ressources locales disponibles sont considérables »*³⁴⁰. Cette situation explique et a justifié pendant longtemps l'appel à l'étranger en matière de capitaux de façon à compléter les ressources intérieures et à permettre, voire à accélérer le développement. Dans ce contexte, le soutien et l'apport de l'APD aux pays en développement demeurent nécessaire et justifiés, surtout lorsque des défaillances de marchés (marchés financiers, marché du crédit et de l'assurance) et des défaillances des États (incapacité à fournir des services de base, à assurer un environnement politique et économique stable et sain) ne permettent pas de répondre aux défis du développement.

238. Pour faire face à ces difficultés, ces États sont dans l'obligation, pour financer leur développement, de recourir à d'autres sources de financement, notamment à l'APD qui peut être à la fois bilatérale ou multilatérale. En effet, si l'aide d'un pays donateur est acheminée directement vers un autre pays, elle est appelée « aide bilatérale » (c'est-à-dire de pays à pays).

³³⁹ Michel DROUIN., *Le financement du développement*, Paris, éd. Armand Colin, 1998, p.5.

³⁴⁰ Louis DUPONDT., « Les modes de financement du développement durable et leur impact sur la croissance et le bien-être social dans les Petites Économies Insulaires en développement. Le cas d'Haïti », *Études caribéennes*, Avril-Août 2018, p. 1.

En revanche, si l'aide transite par un organisme international (Banque mondiale, FMI, UE, etc.) elle est appelée « aide multilatérale », car sa gestion est prise en charge par une structure qui dépend de plusieurs États. Aujourd'hui, 70% de l'aide internationale est bilatérale et le reste de 30% est multilatérale. Dans un tel contexte, il est tout à fait légitime de soulever les questions suivantes : Quels sont les sources de financement public de l'aide au développement qui affichent la plus grande efficacité en termes de croissance et de lutte contre la pauvreté ? Quel est l'effet des politiques gouvernementales engagées et des autres déterminants sur la croissance à long terme ?

239. Ce sont ces questions qui déterminent cette partie préliminaire : la première section est consacrée à l'aide directe des États (Section 1) et la deuxième section traite la contribution financière des organisations internationales (Section 2).

Section 1 : L'aide directe des États : le cas de la France

240. Contrairement à l'aide multilatérale définie comme étant celle qui transite par le canal des organisations internationales, l'aide bilatérale résulte, quant à elle, d'accords conclus directement entre deux États. En d'autres termes, « *l'aide bilatérale est la part de l'APD mise en œuvre directement par l'État au bénéfice des pays [partenaires]. Elle peut prendre des formes diverses, notamment des dons ou des prêts à des taux préférentiels pour le financement d'investissements, assistance technique, concours budgétaire, aide alimentaire et aide d'urgence* »³⁴¹. Cette forme d'aide s'est développée plus tardivement que l'aide multilatérale et n'a véritablement pris son essor qu'en raison de l'accession à l'indépendance d'un nombre toujours croissant de territoires coloniaux. Cependant, il est indispensable de signaler que « *le fameux Point IV du discours du Président Truman du 20 janvier 1949 a marqué le lancement des premiers programmes d'aide bilatérale américaine et donné en même temps une impulsion décisive à l'aide multilatérale offerte par l'ONU et les institutions spécialisées* »³⁴². Ainsi,

³⁴¹ DUCHATEL Julie, ROCHAT Florian (dire.), *Efficacité, neutre, désintéressée ? Point de vue critiques du Nord sur la coopération européenne*, Genève, coll. « Aide au développement », éd. CETIM, 2009, p. 39.

³⁴² CASSAN Hervé, MERCURE Pierre-François, BEKHECHI Mohammed-Abdel Wahab, *Droit international du développement*, Paris, A. Pédone, 2019, p. 5.

l'APD, malgré ses apparences de nouveauté, s'inscrit dans une logique non seulement traditionnelle mais aussi d'assistance et de solidarité. Il s'agit d'« *une politique qui engage au premier chef les États puisqu'elle comporte un fort élément de libéralité, se faisant sous la forme de dons ou de prêts à taux très réduits que seuls les États peuvent pratiquer à grande échelle* »³⁴³. C'est dans ce contexte que l'apport bilatéral est le plus important en termes de volume. Ainsi, les principaux donateurs restent les États, notamment les États du G7 (3/4 de l'APD totale). L'effort français représente 0,43% du revenu national brut (RNB) en 2018, faisant de la France l'un des donateurs les plus généreux en volume d'aide derrière les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni et le Japon³⁴⁴.

241. À l'instar des autres donateurs, la politique française d'aide au développement vise à répondre aux facteurs sous-jacents des inégalités dans le monde, au premier rang desquels la pauvreté. À ce titre, elle vise à protéger les biens mondiaux (en particulier le climat, la biodiversité, la stabilité, l'accès aux droits humains, la santé mondiale)³⁴⁵. C'est une politique qui « *s'inscrit dans le cadre fixé par la communauté internationale, notamment l'Agenda 2030, avec les Objectifs de développement durable (ODD), l'Accord de Paris sur le climat, le Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement. Elle s'intègre également dans le cadre européen, avec la réalisation du consensus européen pour le développement adopté en juin 2017*³⁴⁶, cadre commun aux institutions de l'Union européenne

³⁴³ Marie-Christine KESSLER, *La politique étrangère de la France*, Paris, Presse de Sciences Po, 1999, p. 298.

³⁴⁴ OCDE, « Tableaux statistiques complets sur l'APD pour 2018 », in OCDE, « *le repli de l'aide au développement en 2018, en particulier vers les pays qui en ont le plus besoin* », 2018, disponible sur <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/statistiques-financement-developpement/APD-2018-donnees-complets.pdf> (consulté le 25/10/2020).

³⁴⁵ L'art. 1 de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

³⁴⁶ Le Consensus européen pour le développement signé à Bruxelles le 7 juin 2017 constitue le nouveau document de référence pour la politique européenne de développement pour les années à venir. Pour la première fois, il s'applique à l'ensemble des institutions de l'Union européenne et à tous les États membres, au titre de leur politique de développement bilatérale. Il guidera leur action dans le cas de leur coopération avec l'ensemble des pays en développement, et ce jusqu'à 2030.

et de tous les États membres, et celui du consensus européen pour l'aide humanitaire, renouvelé en octobre 2017. Ses principaux objectifs et orientations stratégiques sont définis par la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales ainsi que par les relevés de décisions du Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), [...] »³⁴⁷.

242. En outre, l'APD de la France est en partie bilatérale, en partie multilatérale et européenne. Cependant, force est de constater que l'aide française est essentiellement bilatérale. En témoigne le constat fait par Huguette DURAND : *« en 1962, l'aide publique au développement de la France représentait 4.341 millions de francs, au titre de l'aide publique bilatérale, 5.71 millions au titre de l'aide multilatérale, soit près de 8 fois moins »*³⁴⁸. Depuis cette date, on note d'année en année, une augmentation considérable de l'aide bilatérale française. Ainsi, en 2019, 61% de l'APD française a été allouée de manière bilatérale³⁴⁹. Cette prépondérance de l'aide bilatérale par rapport à l'aide multilatérale n'est pas seulement le fait des anciens pays colonisateurs, notamment la France, le Royaume-Uni, Portugal, mais aussi les États-Unis, dans une proportion même encore plus forte que la France ou le Royaume-Uni, ou encore du Japon, de la Norvège.

243. De plus, d'autres pays comme l'Italie, les Pays-Bas, répartissent également leur aide majoritairement sous la forme bilatérale³⁵⁰. Cependant, *« il résulte de cette prépondérance qu'un nombre important de pays en développement comptent sur plusieurs sources bilatérale alors qu'il serait préférable pour de multiples raisons que cette contribution soit distribuée par l'intermédiaire de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), ou de l'association internationale de développement (AID) ou par le fonds de développement européen (FED) de l'UE, pour ne citer que quelques organismes internationaux ou régionaux*

³⁴⁷ Cf. La LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

³⁴⁸ Huguette DURAND, « L'aide française aux pays en voie de développement », in : *l'activité économique*, HEC Montréal, 41(2), 1965, pp. 205-225, p. 211.

³⁴⁹ Cf. Loi de finances pour 2019 (PL2019), volet dépenses (Aide publique au développement).

³⁵⁰ Huguette DURAND, *loc. cit.*, p. 211.

habilités à distribuer des fonds »³⁵¹. Enfin l'aide française est dirigée essentiellement vers les pays d'Afrique subsaharienne et francophone.³⁵²

244. L'aide bilatérale de la France se compose principalement en trois instruments de financement distincts, notamment les dons, les prêts et les annulations de dette (y compris les rééchelonnements nets). En effet, l'APD peut prendre la forme de dons, ou de subventions non remboursables, lorsque la France fournit des financements, de biens ou des services sans exiger de remboursement³⁵³. Deux tiers de l'aide française prennent cette forme. Mais l'aide française peut aussi prendre la forme de prêts, à condition que ces derniers soient concessionnels, c'est-à-dire qu'ils incluent un élément de libéralité d'au moins 25%, calculé sur la base d'un taux d'actualisation de 10%³⁵⁴.

245. Enfin, retenons que c'est le document de politique transversale (DPT)³⁵⁵ « Politique française en faveur du développement » qui présente les programmes du budget de l'État concourant à l'effort de la France en faveur de l'APD, telle que définie par le CICID de l'OCDE (§1). De plus, le DPT expose également l'architecture du dispositif français et intègre une présentation détaillée des dépenses financées, hors budget général, par le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) (§2).

§1 : Les aides provenant des ressources budgétaires

246. Signataire du Consensus de Monterrey en 2002 et du Consensus européen du développement durable de 2005, la France s'était engagée comme d'autres États développés à allouer 0,7% de son RNB à l'APD à l'horizon 2015 (notamment avec un objectif intermédiaire

³⁵¹ *Ibid.*

³⁵² Cf. Décret n°98-66 du 4 février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), art. 3, 1° et art. 4.

³⁵³ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *op. cit.*, p. 11. Voir également Corinne BALLEIX, *L'aide européenne au développement*, *op. cit.*, p. 209.

³⁵⁴ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *loc. cit.*, p. 11.

³⁵⁵ Les documents de politique transversale (DPT) constituent des annexes générales du projet de loi de finances de l'année au sens de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

de 0,56% en 2010). C'est pour parvenir à cet objectif que la politique française en faveur du développement fait intervenir 24 programmes budgétaires, dont les deux programmes de la mission « APD » qui forment l'ossature. Il s'agit notamment le programme 110 « Aide économique et financière au développement » géré par le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (A) et le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » géré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (B).

A. Le programme 110 « Aide économique et financière au développement »

247. L'aide économique et financière (ou programme 110) apportée par la France aux pays en voie de développement prend la forme d'un financement de dispositifs de coopération multilatérale ou bilatérale. Cette aide présente la particularité de concentrer une part importante de crédits destinés à des institutions multilatérales de développement³⁵⁶, et au financement d'organisme de coopération bilatérale, en particulier l'Agence française de développement (AFD)³⁵⁷. Elle se traduit par un appui direct aux politiques macro-économiques (1), ainsi qu'à des actions de soutien aux investissements dans les pays en développement (2).

1) L'appui direct aux politiques macro-économique

248. La France octroie des financements dont les conditions financières dépendent du niveau de développement des pays concernés, et ce selon plusieurs canaux, notamment l'aide budgétaire générale (a) et l'aide à l'ajustement structurel (b).

a) L'aide budgétaire générale

249. L'aide budgétaire constitue un des modes de financement du développement, à côté des aides projets (financement de petits projets) et des aides programmes (regroupement

³⁵⁶ Pour plus d'information, V. Infra, le soutien des organisations internationales aux pays en développement

³⁵⁷ V. Infra, Titre 2, Chapitre 1, Section 1, pour de plus amples informations sur les dispositifs de financement mis en œuvre par l'AFD.

différents projets dans un domaine donné). L'aide budgétaire est constituée par des versements de montants souvent importants au budget de l'État partenaire, à travers le Trésor national.

250. Il existe deux sortes d'appui budgétaire, d'une part, l'appui budgétaire global, versé au Trésor du pays bénéficiaire, pour soutenir les cadres stratégiques de réduction de la pauvreté (définis, à l'origine, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel du FMI, puis de l'initiative en faveur des pauvres très endettés (PPTE), d'autre part, l'aide budgétaire sectoriel, destiné à financer un secteur spécifique (éducation, santé, etc.)³⁵⁸.

251. En effet, la France alloue des aides budgétaires globales (ABG) à certains pays en développement, essentiellement en Afrique subsaharienne. Ces aides ont pour finalité d'apporter un appui aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et/ou à la stabilisation du cadre macroéconomique et à l'amélioration de la gestion des finances publiques. Toutefois, *« ces aides généralement non affectées, empruntent le canal budgétaire de l'État bénéficiaire et contribuent ainsi à renforcer ses capacités à définir, mettre en œuvre et contrôler ses politiques publiques, conformément aux recommandations de la Déclaration de Paris de 2005 relative à l'efficacité de l'aide »*³⁵⁹. C'est l'AFD qui est en principe chargée de la mise en œuvre de ces ABG.

252. Cependant l'opportunité des aides budgétaires est *« appréciée sur la base de la qualité de la gouvernance de l'État, de son besoin de financement et de l'efficacité de ses politiques. Une aide budgétaire suppose un degré élevé de confiance entre donateurs et bénéficiaires et donc une stratégie de développement explicite, des politiques sectorielles jugées crédibles, un système suffisamment transparent de contrôle des dépenses »*³⁶⁰. Dans ce contexte, les conditions attachées à l'aide budgétaire comportent en général un accord sur les priorités du budget, un cadre prévisionnel des grandes dépenses, et des conditionnalités macroéconomiques en matière budgétaire et monétaire. Une fois les fonds transférés dans les comptes du gouvernement, celui-ci doit les faire certifier et auditer.

³⁵⁸ Corinne BAILLEIX, *L'aide européenne au développement*, Paris, éd. La documentation Française, coll. Réflexeurope, 2010, p. 208.

³⁵⁹ Cf. Les documents de politique transversale (DPT) 2015, *op. cit.*, p. 42.

³⁶⁰ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *L'aide publique au développement*, *op. cit.*, p. 17.

253. Depuis la fin des années 1990, un nombre croissant de pays pauvres, considérés comme suffisamment bien gérés, bénéficient d'une aide budgétaire globale. C'est le cas, par exemple, du Botswana, de l'Ouganda, de la Tanzanie, du Burkina Faso ou encore du Mozambique³⁶¹.

254. L'appui budgétaire permet « *de renforcer la prévisibilité de l'aide, ainsi que son appropriation par l'État bénéficiaire lançant lui-même les appels d'offres et les appels à propositions, l'aide budgétaire contribue au déliement de l'aide et permet théoriquement aux opérateurs du pays bénéficiaire d'être mieux placés pour y répondre* »³⁶². L'Union européenne est leader en matière d'aide budgétaire par rapport aux grands donateurs internationaux. Par exemple, dans le cadre du FED, jusqu'à 50% de l'aide programmable devait être versée sous forme d'aide budgétaire, globale ou sectorielle d'ici 2010³⁶³.

255. Cependant, l'appui budgétaire peut se révéler risqué, notamment dans les États où les systèmes financiers sont peu développés ou peu fiables. Dans les pays où les opérateurs locaux sont peu nombreux et peu compétitifs, il peut bénéficier aux opérateurs émergents comme la Chine, plutôt qu'aux opérateurs locaux, n'impliquant dès lors aucune appropriation de l'aide. Les mesures d'accompagnement de l'appui budgétaire européen (assistance technique et jumelages institutionnels), ou les conditionnalités liées à ce type d'aide exposent l'UE à la critique de limiter l'appropriation de cette aide. En octobre 2010, la Commission a lancé de l'appui budgétaire dans les pays en développement³⁶⁴.

b) L'aide à l'ajustement structurel

256. Dans le cadre d'un programme d'ajustement structurel imposé à un État par les institutions financières internationales, la France peut apporter une contribution directe sous forme de dons ou de prêt à taux réduit, par l'intermédiaire notamment de l'AFD. Le principe est décidé par le Gouvernement français, les modalités fond l'objet d'une étude conjointe menée

³⁶¹ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *ibid.*, p. 17.

³⁶² Corinne BAILLEIX, *L'aide européenne au développement*, *op. cit.*, p. 208 et s.

³⁶³ Corinne BAILLEIX, *ibid.*

³⁶⁴ Corinne BAILLEIX, *ibid.*, p. 209.

par l'Agence et les ministères concernés. En 2000, « *ces concours se sont élevés à 16 millions d'euros, en nette diminution par rapport à l'année précédente. Ils ont enregistré une nouvelle baisse de 11% en 2001 pour rester stables en 2002* »³⁶⁵.

257. Le rapport parlementaire sur la loi de finances 2002 estime que « *la très forte diminution des concours d'ajustement structurel, qui se confirme depuis plusieurs années, est principalement due à une amélioration de la situation de la plupart des pays de la zone franc concernés par la dévaluation du franc CFA de janvier 1994* »³⁶⁶. Cependant, la baisse de ces concours peut en réalité s'expliquer par la mise en application de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE), comptabilisée sous la rubrique : « opérations d'annulation et de consolidation de la dette ».

258. Par la condition qu'elle impose aux États récipiendaires de respecter les programmes du FMI et de la Banque mondiale, et par le versement direct d'une partie de son aide à l'appui à l'ajustement structurel, la France cautionne et renforce le principe d'austérité budgétaire prôné par les institutions financières internationales. Or, celles-ci imposent trop souvent à ces pays un programme de réforme unique, brutal et inadapté, dont les actions sont plus destinées à rendre les États solvables qu'à améliorer les conditions de vie des populations à court et moyen terme³⁶⁷.

2) Le soutien aux investissements dans les pays en développement

259. Le soutien aux investissements dans les pays en développement ne cesse de croître. En raison de la crise et des difficultés budgétaires auxquelles sont confrontés plusieurs bailleurs de fonds, les questions liées à la mobilisation des ressources internes ont retrouvé toute leur importance. Afin que les politiques et les administrations fiscales des PED gagnent en efficacité, les institutions financières internationales et les agences de développement ont entrepris de renforcer leur aide, notamment par le renforcement des recettes fiscales des pays

³⁶⁵ Guillaume OLIVIER, Saïde SIDIBE, *L'aide publique au développement : un outil à réinventer*, Paris, éd. Mayer Charles Léopold, 2004, 184 p, p. 82.

³⁶⁶ *Ibid.*, p. 83.

³⁶⁷ Guillaume OLIVIER, Saïde SIDIBE, *L'aide publique au développement : un outil à réinventer*, op. cit., p. 83.

en développement. En effet, le renforcement des recettes fiscales des pays en développement permet « *d'alimenter les principales fonctions d'un État efficace – dans la mesure où elle draine les ressources nécessaires à la prestation de services essentiels* »³⁶⁸. À cet égard, la fiscalité fait partie des meilleurs moyens à la disposition des pays en développement pour mobiliser leurs propres ressources au service du développement durable³⁶⁹.

260. Les recettes fiscales sont donc primordiales pour le développement durable car elles « *donnent aux États les ressources nécessaires à l'investissement dans le développement, la réduction de la pauvreté et la fourniture de services publics, ainsi que dans le renforcement des capacités de l'État, de sa redevabilité et de son aptitude à répondre aux attentes des citoyens* »³⁷⁰. À ce titre, elles créent les conditions de la croissance économique. D'ailleurs, c'est dans cet esprit que la Conférence de Monterrey de mars 2002 a mis l'accent sur la responsabilité des pays dans leur propre développement³⁷¹, notamment dans la mobilisation active des ressources domestiques (par l'impôt, les taxations et l'épargne publique). Ainsi, dans le cadre du processus de développement économique, l'imposition est au cœur du pouvoir de l'État. Il est l'un des rares instruments de mesure du pouvoir et de la légitimité de l'État³⁷².

261. D'ailleurs, faut-il rappeler que « *l'histoire des pays développés et la situation actuelle des pays en développement témoignent de l'importance croissante du système*

³⁶⁸ DPT 2015, *ibid.*, p.42 et s.

³⁶⁹ Selon la Commission mondiale des Nations unies pour l'environnement et le développement, le développement durable est « le développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». Et selon la Banque mondiale, c'est un processus consistant à gérer des ressources de sorte à préserver et accroître les opportunités offertes aux individus. La notion de développement durable recouvre donc l'idée de viabilité économique, environnementale et sociale.

³⁷⁰ OCDE., *ibid.*, p. 697.

³⁷¹ NATIONS UNIES., « Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement Monterrey », Mexique, 18-22 mars 2002. Consultable en ligne : <http://archive.ipu.org/splz-f/ffd08/monterrey.pdf>. (Consulté le 20 mars 2018).

³⁷² Jonathan DI JOHN., « The political economy of taxation and tax reform in developing countries », In: *Institutional Change and Economic Development*, Research Paper, 2007, UNU-WIDER, United Nations University (UNU).

*d'imposition et de la fiscalité dans leurs économies. Un système de finances publiques sain est indispensable pour engendrer une croissance rapide, équitable et durable »*³⁷³. Cela veut dire que les recettes publiques servent à financer les dépenses publiques et permettent de réguler l'activité économique. Cela veut dire aussi que la mobilisation des ressources fiscales constitue le seul moyen pratique, pour les pouvoirs publics, d'obtenir les ressources dont ils ont besoin pour offrir les produits et services publics exigés par la majorité de citoyens.

262. Cependant, la mise sur pied d'un système fiscal efficace et équitable n'est pas chose aisée, notamment pour les pays en développement qui souhaitent réaliser leur intégration dans l'économie internationale. En effet, *« un système idéal devrait permettre à ces pays d'obtenir les recettes essentielles dont ils ont besoin sans devoir emprunter à l'excès, décourager l'activité économique ni s'écarter plus de mesure des régimes fiscaux en vigueur dans les autres pays »*³⁷⁴.

263. Dans les pays en développement, la mise en place d'un système fiscal efficace constitue un énorme défi et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, les obstacles rencontrés par ces pays pour mobiliser leurs ressources, découlent pour l'essentiel, en des taux d'épargne publique et privé faibles, une mauvaise gestion des taux d'intérêt, l'étroitesse de l'assiette fiscale et les complexités administratives. À cela, s'ajoutent des systèmes inefficaces de recouvrement des recettes et des flux massifs de capitaux illicites³⁷⁵.

264. Deuxièmement, l'existence de nombreuses PME qui opèrent dans le secteur informel et ne paient pas d'impôts constitue un autre obstacle majeur à la mobilisation des ressources nationales. Cette opinion est partagée par plusieurs auteurs, notamment Vito TANZI., Howell ZEE., qui ont expliqué que *« la plupart des travailleurs dans les pays en développement sont, en règle générale, employés dans le secteur agricole ou dans les petites entreprises informelles. Comme ils reçoivent rarement un salaire fixe et régulier, leurs revenus*

³⁷³ Jean-François BRUN., Gérard CHAMBAS et, Samuel GUERINEAU., « Aide et mobilisation fiscale dans les pays en développement », Études et Documents, CERDI, 2008. p.12.

³⁷⁴ Vito TANZI., Howell ZEE., *Une politique fiscale pour les pays en développement*, éd. Fonds monétaire international, coll. Dossiers économiques, 2001, 26 p, p. 1.

³⁷⁵ Louis DUPONDT., *op. cit.*, p. 4.

fluctuent et sont souvent versés en espèces, ne figurant ainsi dans aucun registre comptable et compliquant le calcul de l'assiette de l'impôt sur le revenu »³⁷⁶.

265. Troisièmement, étant donné la structure informelle de l'économie de beaucoup de pays en développement et à cause de certaines restrictions financières, les services de la statistique et de l'impôt ont du mal à générer des statistiques fiables. Selon Vito TANZI., Howell ZEE., « *ce manque de données empêche les décideurs d'évaluer convenablement l'incidence possible de changements majeurs au régime fiscal* »³⁷⁷. Rappelons d'ailleurs que ces pays préfèrent très souvent à procéder les changements accessoires aux changements structuraux fondamentaux et ce, même lorsque ces derniers seraient formellement préférables. C'est ainsi que se perpétuent les structures fiscales inefficaces.

266. C'est à la lumière de cette réalité que Monsieur Antonio a souligné « *qu'en moyenne les revenus fiscaux des pays à faible revenu n'atteint que 13% du PIB, contre 22% pour les pays à revenu intermédiaire et 35% pour les pays à revenu élevé. Pour sa part, le PNUD estime que les recettes fiscales des PED doivent représenter plus de 20% du PIB pour permettre d'atteindre les objectifs de développement* »³⁷⁸. Par conséquent, l'amélioration de la collecte des recettes fiscales représente un enjeu majeur pour les PED. Car, « *la fonction redistribution de la fiscalité apparaît comme étant une des clés nécessaires de la lutte contre les inégalités* »³⁷⁹.

267. Ainsi, afin de compenser les pertes en recettes fiscales pour ces pays en question, les pays développés dont la France figure en bonne place, promettent plus d'aide publique au développement pour les pays ayant accepté de signer les accords de partenariat³⁸⁰. En effet, « *la*

³⁷⁶ Vito TANZI., Howell ZEE., *op. cit.*, p. 1.

³⁷⁷ *Ibid.*

³⁷⁸ V. Antonio GAMBINI., « Mobilisation de ressources financières pour l'agenda de développement post 2015 'beyond aid' », Bruxelles, 2013, p. 2.

³⁷⁹ Antonio GAMBINI., *ibid.*, p. 2.

³⁸⁰ Le dernier accord de partenariat signé en juillet 2014 entre les pays de l'Afrique de l'Ouest et l'Union Européenne témoigne de l'inquiétude des pays du sud, car l'accord n'a pas été ratifié par les pays de l'Afrique australe. Ces derniers ont jugé les termes des accords défavorables. L'ultime obstacle à la signature de l'accord porte sur la durée du processus de libéralisation des marchés des pays de l'Afrique occidentale. Les États africains

*France aide les pays en développement à mobiliser davantage leurs ressources domestiques en œuvrant à renforcer leur fiscalité et à lutter contre l'évasion fiscale, le blanchiment d'argent et la corruption »*³⁸¹.

268. De même, dans le domaine fiscal, la France soutient les travaux du forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales. À ce titre, « *elle soutient pleinement le plan d'action sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BITB). Elle appuie les pays en développement pour leur permettre de participer à ces travaux sur un pied d'égalité avec les autres pays* ». Plus spécifiquement, « *la France appuie la mise en place de l'échange automatique d'informations en matière fiscale dans le cadre d'un standard international qui a été adopté par le comité des affaires fiscales de l'OCDE et a été proposé au G20 de Sydney. Enfin, elle contribue à accompagner les pays en développement pour la mise en œuvre de l'échange automatique d'informations* »³⁸².

269. Pour que cette politique d'aide en faveur des pays en développement continue à porter ses fruits. La France a mis en place « *un système de coopération avec les administrations fiscales des pays en développement qui se sont engagés à mettre en œuvre les conventions fiscales de l'OCDE relatives à l'échange de renseignements et échange avec ces administrations les renseignements nécessaires pour l'application des législations fiscales nationales de ces États, y compris en l'absence d'une demande préalable, sous la forme d'échange spontané* »³⁸³. L'objectif de cette coopération est de garantir la cohérence de son action. C'est l'AFD qui est chargée de la mise en œuvre de cette politique de coopération. Pour ce faire, l'AFD a été dotée d'une politique rigoureuse et spécifique à l'égard des juridictions non coopératives en matière fiscale (JNC).

ont obtenu une libéralisation de leurs marchés à 75% sur une période de 20 ans alors que Bruxelles veut une ouverture des marchés à 80% sur 15 ans.

³⁸¹ Cf. Le rapport annexé de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

³⁸² *Ibid.*

³⁸³ *Idem.*

270. Ainsi, les recettes budgétaires, notamment fiscales sont primordiales pour le financement du développement. En effet, *« elles constituent pour les États des ressources propres susceptibles d'être investies dans le développement, la réduction de la pauvreté et la fourniture de services publics ainsi que dans le renforcement des capacités de l'État, de sa redevabilité et de son aptitude à répondre aux attentes des citoyens »*³⁸⁴. Cependant, si dans les pays de l'OCDE, elles représentent en moyenne 34% du produit intérieur brut, en revanche, dans les pays en développement, ce pourcentage est deux fois plus faible. D'où la nécessité de mettre l'accent sur le renforcement des capacités d'absorption des ressources fiscales tout en mettant en place une bonne gouvernance financière.

B. Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »

271. Le programme 209 participe à l'APD en suivant les orientations définies par le document cadre français de coopération au développement ainsi que la stratégie française pour le développement. Ce programme est composé de trois actions principales, notamment l'action « Coopération bilatérale » et l'action « Coopération multilatérale » et l'action « Coopération communautaire ». Au sein de la mission « Aide publique au développement », *« le programme 209 concentre les moyens d'intervention (aide-projet ou aide-programme, contrats de désendettement et de développement (C2D), soutien aux ONG, aide humanitaire, etc.) permettant d'améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables et de renforcer les secteurs sociaux »*³⁸⁵. Il suffit ici de présenter les deux premiers moyens d'intervention, qui constituent la part la plus importante des apports. Seront donc étudiés succinctement l'aide-projet ou aide-programme (1) et les contrats de désendettement et de développement (2).

³⁸⁴ OCDE., « Coopération pour le développement 2014 : Mobiliser les ressources au service du développement durable », CAD, 2014, 32 p, p. 18, disponible sur [https : www.oecd.org/dac/FINAL%20DCR%202014%20Highlights%20booklet%20FRENCH.pdf](https://www.oecd.org/dac/FINAL%20DCR%202014%20Highlights%20booklet%20FRENCH.pdf) (consulté le 08 mai 2018)

³⁸⁵ Cf. DPT2021, *op. cit.*, p. 60.

1) L'aide-projet ou l'aide-programme

272. L'aide-projet ou l'aide-programme « est une forme d'aide qui permet le financement de projets spécifiques dans les pays en développement, qui peuvent prendre la forme d'études de conception ou de faisabilité, de contrats d'équipement, de réalisations de travaux d'infrastructure, ainsi que de programmes d'action sectoriels dans la santé, l'éducation ou l'eau/environnement, etc. »³⁸⁶. Les financements de ces projets sont assurés par l'Agence française de développement (AFD) ou le Fonds de solidarité prioritaire dans les pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), ou par des dons et prêts du Trésor pour les pays à revenu intermédiaire.

273. Tout d'abord, le financement de ces projets sont assurés par des Fonds de solidarité prioritaire (FSP) qui est « l'instrument de l'aide-projet du ministère des Affaires étrangères. Il a pour vocation de financer des projets et programmes consacrés principalement au renforcement de l'État de droit et des capacités nationales et locales, à l'intégration régionale, à l'aménagement de territoires et à la gestion des ressources naturelles, au développement communautaire, à la lutte contre les discriminations de toutes natures, à l'éducation et à la santé publique, à la culture et à la recherche »³⁸⁷. Il a également pour objectif de financer, par dons uniquement, l'appui apporté par le ministère des Affaires étrangères aux pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP) en matière de développement institutionnel, social, culturel et de recherche³⁸⁸.

274. Il convient en outre de rappeler que le FSP est non seulement un instrument privilégié de partenariat avec les États, mais aussi avec les autres bailleurs de fonds et la société civile. Toutefois, par sa vocation institutionnelle, il est susceptible d'intervenir sur l'ensemble des structures nationales d'un pays, notamment les ministères, les collectivités territoriales, les établissements publics.

³⁸⁶ Guillaume OLIVIER, Saïde SIDIBE, *L'aide publique au développement : un outil à réinventer*, op. cit, p. 73.

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 74.

³⁸⁸ Cf. Le site du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, disponible sur <https://ne.ambafrance.org/Le-Fonds-de-solidarite-prioritaire> (consulté le 11 janvier 2021).

275. Travaillant aussi bien sur les évolutions institutionnelles que sur les domaines sociaux, il contribue à la rationalisation de l'aide et favorise la mise en œuvre de cofinancements, par exemple avec l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'Enfance), l'OIT (Organisation internationale du travail) ou l'OMS (Organisation mondiale de la santé). Outil de lutte contre la pauvreté, il s'adresse à la société civile et l'associe, soit directement à travers ses opérations en faveur des associations de solidarité internationale ou de la coopération décentralisée, soit indirectement par l'effet de ses projets sur les plus démunis. Les projets FSP sont soumis au Comité des projets, instance interministérielle d'examen des projets.

276. En outre, le financement de l'aide-projet ou l'aide-programme est également assuré par l'AFD. En effet, *« les orientations générales de l'AFD consistent à contribuer, d'une part, à l'insertion des pays les pauvres dans l'économie mondiale, dans une logique d'appui à l'intégration régionale (infrastructures économiques, renforcement des systèmes bancaires et financiers), et d'autre part, de promouvoir un développement durable en contribuant au financement de projets d'accompagnement social et de lutte contre la pauvreté (microfinance, appui aux très petites entreprises, accès aux services de base, notamment eau et électricité, infrastructures de santé et d'éducation) »*³⁸⁹.

277. Enfin, les financements de ces projets de développement sont assurés par des dons et prêts du Trésor. Ainsi, *« en 2018, la France a consacré au moins 75% de l'effort financier de l'État en subventions et en prêts (hors annulations de dette) et au moins 85% de celui de l'AFD à la zone Afrique et Méditerranée. Elle s'est engagée à concentrer son effort de solidarité, en subventions et en dons, dans un nombre limité de pays prioritaires, tous des PMA, en particulier en Afrique subsaharienne. Depuis le CICID de 2018, la liste des pays prioritaires comprend 19 pays, qui bénéficient de la moitié de l'effort en subvention de l'État et des deux tiers des subventions mises en œuvre par l'AFD (hors fonds nette française étaient des pays africains, dont 5 figurants dans la liste des prioritaires) »*³⁹⁰. Dans les pays à revenu intermédiaire, en particulier en Amérique latine et en Asie, la France s'appuie sur des prêts, dont elle se sert pour mobiliser d'autres apports financiers en faveur de la préservation des biens

³⁸⁹ Guillaume OLIVIER, Saïde SIDIBE, *op. cit.*, p. 74.

³⁹⁰ DPT2021, *op. cit.*, p. 14.

publics mondiaux et de lutte contre le changement climatique. Elle a aussi développé « une gamme d'instruments étendue avec des acteurs non souverains, en particulier le secteur privé, les collectivités locales et les sociétés civiles. L'APD française est majoritairement constituée de dons, notamment 81% de nos financements bilatéraux et multilatéraux en 201+, contre 76% en 2018 »³⁹¹.

2) Les contrats de désendettement et de développement (C2D)

278. L'action « Coopération bilatérale » « vise l'ensemble de la coopération bilatérale de la France en matière d'APD assurée par le MAEE, dans toutes ses composantes, notamment l'aide alimentaire, aide budgétaire post-conflit et pour les sorties de crise, dons-projets, contrats de désendettement et de développement (C2D), bourses et expertise, volontariat international »³⁹². Cependant, dans la mesure où leur étude n'appelle pas d'observations particulières, il suffit de présenter ici l'un d'entre eux. En effet, le contrat de désendettement et de développement (C2D) est un outil qui permet de reconvertir la dette de certains pays. Concrètement, « une fois qu'un pays pauvre très endetté a signé un C2D avec l'AFD, le pays continue d'honorer sa dette jusqu'à son remboursement et, à chaque échéance remboursée, l'AFD reverse au pays la somme correspondante sous forme de don »³⁹³. Celle-ci sert alors à financer des programmes de lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, « avec le C2D, la France a mis en place un dispositif sécurisant l'utilisation des marges de manœuvre dégagées par l'allègement de la dette afin de garantir leur contribution effective à l'objectif de lutte contre la pauvreté et de développement socio-économique des pays en développement »³⁹⁴. À ce titre, le C2D concourt à la modernisation de l'APD française et de ses outils, « en

³⁹¹ Ibid., p. 14 et s.

³⁹² Voir le DPT2021, op. cit., p. 60 et s.

³⁹³ AFD., « Revue de la politique du Contrat de désendettement et de développement (C2D) », Rapport final, PWC, 2016, p. 6.

³⁹⁴ MAEDI., *Revue de la politique du contrat de désendettement et de développement (C2D)*, Rapport d'évaluation, Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, Paris, 2016, p. 8.

permettant particulièrement une plus grande appropriation et une responsabilisation des pays bénéficiaires en inscrivant l'aide apportée dans les stratégies nationales. Cette appropriation des pays bénéficiaires à travers un dialogue politique soutenu avec les pays bénéficiaires pour s'accorder sur la façon dont les fonds réservés seront déployés »³⁹⁵.

279. La question se pose de savoir, comment cette politique est mise en œuvre. En effet, « *la mise en œuvre du C2D, notamment en ce qui concerne les procédures financières et l'instruction des programmes sectoriels, est de la responsabilité de l'AFD et de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM). Le partage des compétences repose sur l'appartenance ou non du pays à la zone de solidarité prioritaire (ZSP). Sur ce dernier point, l'AFD est principalement responsable pour les pays de l'ancienne ZSP et de la DGM l'est pour ceux hors de la ZSP* »³⁹⁶. Il est d'ailleurs, explicitement prévu que,

280. Suivant ce raisonnement, on pourrait vraisemblablement soutenir qu'il s'agit « *un volet bilatéral additionnel français de l'initiative PPTE d'allègement de la dette des pays en développement* »³⁹⁷. C'est-à-dire un mécanisme de refinancement par don des échéances de remboursement de la dette par les pays concernés. Toutefois, il faut noter que les financements en question sont concentrés sur un nombre restreint de « points d'affectation » choisis dans quatre secteurs³⁹⁸. Il s'agit entre autres, les équipements et les infrastructures des collectivités locales, l'aménagement du territoire et la gestion des ressources naturelles. Ainsi, l'AFD est, en vertu de la convention du 29 décembre 2003, chargée de mettre en œuvre dans la ZSP³⁹⁹ les contrats de désendettement et de développement (C2D). Constituant le volet bilatéral français

³⁹⁵ Mathilde DUPRE., « Contrats de Désendettement et Développement (C2D) : un OVNI dans la coopération française ? », *Techniques Financières et Développement*, vol. 110, n°1, 2013, pp. 33-36, p. 36.

³⁹⁶ Mathilde DUPRE., *ibid.*, p. 37.

³⁹⁷ COURS DES COMPTES., *La place et le rôle de l'agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement*, Communication de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Paris, éd. Cours des comptes, 2010, 73 p, p.38.

³⁹⁸ *Idem.*

³⁹⁹ Les pays hors ZSP (Bolivie, Honduras, Malawi), pour lesquels l'instruction des C2D ne relève pas de l'AFD, ne sont pas évoqués ici.

additionnel à la participation de la France à l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), les C2D consistent en un refinancement par dons de la totalité des échéances d'APD non annulées au terme cette initiative. Pour ce faire, le processus fonctionne de la manière suivante. En effet, *« l'État bénéficiaire continue de rembourser les échéances restantes dues ; une fois le remboursement constaté, la France reverse une somme égale au montant de ce remboursement sur un compte spécifique de la Banque centrale de l'État bénéficiaire ; l'utilisation de ces flux par l'État bénéficiaire se fait au fur et à mesure de l'avancement des programmes inscrits dans le C2D négocié entre le gouvernement français et l'État bénéficiaire »*⁴⁰⁰.

281. Cependant, le calendrier des C2D est fonction de l'avancée des pays bénéficiaires dans l'initiative PPTE et de leur date d'atteinte du « *point d'achèvement* »⁴⁰¹. De plus, *« les actions financées dans le cadre des C2D doivent s'inscrire dans les stratégies de lutte contre la pauvreté des pays bénéficiaires, ainsi que dans les stratégies sectorielles des secteurs prioritaires validées par le CICID »*⁴⁰². Ce qui implique que ces actions doivent de préférence être ciblées sur un nombre limité de secteurs, afin de limiter le risque de dispersion, mais aussi les coûts de transaction liés au nombre des points d'affectation.

282. Le suivi général des C2D est effectué dans le cadre d'un comité de pilotage tripartite, co-présidé par la DGM et la DG Trésor, qui se réunit périodiquement pour traiter des questions transversales touchant à la mise en œuvre des contrats et faire un point rapide sur l'avancement de la situation dans les pays. Le dernier comité de pilotage s'est tenu le 12 avril 2010. L'AFD est responsable de la préparation des programmes financés sur ressources C2D qu'elle instruit et met en œuvre selon les procédures en vigueur pour ses propres financements.

⁴⁰⁰ Cf. MAEDI., *Mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement (2014-2015)*, Rapport bisannuel au Parlement, éd. Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, Paris, 2017, p. 109. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/14000417.pdf>. (Consulté le 27 décembre 2019)

⁴⁰¹ Les pays bénéficiant d'un C2D signé sont : Mozambique (novembre 2001), Ouganda (juin 2000), Tanzanie (juin 2003), Mauritanie (juillet 2003), Ghana (novembre 2004), Madagascar (février 2005), Cameroun (juin 2006), Rwanda (mars 2010). La signature de nouveaux C2D est prévue en 2010 (Burundi, Congo Brazzaville, RDC).

⁴⁰² MAEDI., *op. cit.*, p.

Ainsi, les programmes C2D dans les pays ZSP sont soumis à l’approbation du conseil d’administration de l’AFD. Ils sont suivis et évalués selon les procédures de l’Agence.

283. Concernant les modalités d’exécution, les C2D ont recouru principalement à plusieurs modalités d’exécution, notamment les aides-projets, les approches-programmes, les aides budgétaires globales (ABG), et les aides budgétaires affectées à un fonds d’investissement. Par exemple, « *entre 2001 et 2004, l’aide-projet a été le principal instrument utilisé dans le cadre des C2D, représentant à elle seule plus des trois quarts (77%) des fonds C2D. Les aides budgétaires représentent 19% des montants approuvés, dont 10% déployés en ABG et 9% en ABS* »⁴⁰³. Ainsi, l’analyse de la relation entre la taille des C2D et la prépondérance des aides budgétaires montre que les C2D les plus conséquents ont eu recours majoritairement à l’aide-projet. Ce phénomène s’explique par la nécessité de limiter les risques fiduciaires sur des montants élevés.

§2 : Les dépenses financées hors budget général

284. Au cours des dernières décennies, les bailleurs de fonds dont la France se sont penchés sur des moyens novateurs d’intensifier les apports d’aide afin d’atteindre les Objectif du millénaire pour le développement. Cette action a abouti à l’apparition de nouveaux acteurs et de nouvelles sources de Fonds en faveur du développement. Ces nouvelles sources de fonds ont été créées pour combiner les contributions publiques et privées destinées à relever les principaux défis de développement. Dans ce contexte, la France s’appuie sur les ressources extrabudgétaires, notamment les contributions non financées directement par le budget de l’État (A), d’une part, et d’autre, les interventions financées par la contribution de solidarité (B).

A. Les contributions non financées directement par le budget de l’État

285. En dehors des fonds distribués par des instances infranationales, les budgets affectés à l’aide qui sont votés par les Parlements français peuvent être complétés de diverses

⁴⁰³ MAEDI., *Revue de la politique du contrat de désendettement et de développement (C2D)*, op. cit, p. 20.

manières dont l'allègement de la dette (1) et le partenariat public-privé (PPP) (2) qui représentent une part croissante de l'APD de la France.

1) L'allègement de la dette

286. Comme l'ont souligné, Guillaume OLIVIER et Saïde SIDIBE, « *les dettes des États à faibles revenus à l'égard du Trésor français peuvent donner lieu à des opérations d'annulation de tout ou partie du capital, ou à des rééchelonnements, notamment la révision du taux d'intérêt, le différé de l'amortissement et surtout de l'échéance du remboursement* »⁴⁰⁴. À ce titre, l'allègement de la dette est souvent présenté comme une stratégie de financement qui, « *apporte une aide en réduisant les obligations financières des États dans le cadre du [service de la dette] (c'est-à-dire le remboursement des capitaux qu'ils ont empruntés et le paiement des intérêts)* »⁴⁰⁵. Dès lors, l'allègement de la dette libère des ressources pour les dépenses sociales.

287. Partant, « *l'allègement de la dette s'inscrit dans un effort beaucoup plus vaste recouvrant les flux d'aide, dont l'objet est non seulement de satisfaire les besoins de développement des pays à faible revenu mais aussi d'assurer que la dette reste durablement soutenable* »⁴⁰⁶. Il s'agit ainsi d'une forme de traitement de dette des pays en développement, dans le cadre multilatéral ou, le cas échéant, de manière bilatérale. Ces opérations, « *décidées unilatéralement par la France ou au sein de groupes de pays créditeurs (dont le plus connu est le Club de Paris), sont comptabilisées dans le budget de l'aide publique au développement. En 2002, elles représentaient même le quart de l'aide bilatérale française* »⁴⁰⁷.

288. En effet, « *la France met en œuvre des traitements de dette en faveur des pays les moins avancés (PMA) et des pays à revenu intermédiaire (PRI). Ces opérations de traitement de la dette des pays en développement sont financées conjointement par les crédits*

⁴⁰⁴ Guillaume OLIVIER, Saïde SIDIBE, *op. cit.*, p. 84.

⁴⁰⁵ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *L'aide publique au développement*, *op. cit.* p. 18.

⁴⁰⁶ FMI., « Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) », in : *Fiche technique du FMI*, 2016, p. 2 et 3.

⁴⁰⁷ Guillaume OLIVIER, Saïde SIDIBE, *op. cit.*, p. 84 et s.

du programme 110 et du programme 852 « Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France » du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers »»⁴⁰⁸. Ces crédits sont en principes utilisés pour indemniser les porteurs des créances annulées. L'AFD, en particulier, est ainsi indemnisée pour les annulations décidées par le Club de Paris ou dans le cadre de décisions bilatérales. À titre d'exemple, « les dispositions de la Loi de finance initiale LFI de 1990 et de la FFI de 1995, dites respectivement « Dakar 1 » et « Dakar 2 » annulant l'encours des créances d'APD sur certains pays d'Afrique subsaharienne »⁴⁰⁹. Dans le cadre multilatéral du Club de Paris, « la France accorde des allègements de dette au bénéfice des pays éligibles à l'initiative en faveur des PPTE afin de ramener la dette de ces pays à des niveaux soutenables. Les efforts consentis par la France dans le cadre de l'initiative en faveur des PPTE sont complétés par des annulations bilatérales allant au-delà de l'effort multilatéral »⁴¹⁰.

289. Comptabiliser dans l'APD des opérations sur la dette peut apparaître logique : cela constitue autant d'argent que les gouvernements bénéficiaires n'auront plus à rembourser. Ce « soulagement » peut permettre d'atténuer la spirale de la dette, qui constitue un fardeau considérable pour les économies nationales des pays endettés et réduit sensiblement les sommes disponibles pour leur développement⁴¹¹. Ces opérations contribuent ainsi à rétablir la soutenabilité de la dette des pays en développement et à leur permettre de dégager des ressources nouvelles, mobilisables en particulier pour l'atteindre des OMD. Comme précédemment mentionné, la plupart de ces traitements de dette sont décidés dans le cadre du Club de Paris, groupe informel de créancier publics dont le rôle est de trouver des solutions coordonnées et durables aux difficultés de paiement de nations endettées. Autrement dit, le

⁴⁰⁸ Cf. Document de politique transversale : politique française en faveur du développement, éd. Ministère des Affaires étrangères, 2015, p. 43. Accessible en ligne : [Document/APD/DPT2015_politique_developpement.pdf](#) (consulté le 15 décembre 2020)

⁴⁰⁹ *Ibid.*

⁴¹⁰ L'Annexe de la LOI n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de la France, *loc. cit.*

⁴¹¹ Guillaume OLIVIER, Saïde SIDIBE, *op. cit.*, p. 84.

rééchelonnement s'effectue dans le cadre du Club de Paris, qui réunit les principaux États créanciers pour une négociation avec le gouvernement débiteur. En effet, tout accord de restructuration doit être précédé par un accord avec le FMI, qui donne son agrément à la politique économique. Cet agrément est censé signifier que la politique économique permettra un retour à la solvabilité du pays débiteur⁴¹².

290. Dans une telle perspective, il convient de déterminer avec précision les règles et principes de négociation établis dans le cadre du Club de Paris⁴¹³. En effet, « *le Club de Paris fonctionne selon une règle de base absolue qui est le consensus, à laquelle ne peut déroger aucun État membre* »⁴¹⁴. Autrement dit, aucune décision ne se prend contre la volonté d'un créancier ou contre celle d'un débiteur. Cela dit, il est important de rappeler qu'il n'y a ni vote ni décision d'une majorité qualifiée, tous les créanciers devant parvenir à un accord commun. Toutefois, il faut noter que cet accord n'a pas de valeur légale en lui-même, celle-ci étant conférée par les accords bilatéraux signés à partir du procès-verbal. Cependant, aucune discrimination ne doit exister entre les pays de la part des créanciers. Il s'agit donc d'une règle de comparabilité de traitement, car elle joue dans les deux sens. C'est dans cet esprit, que « *tous les pays créanciers accordent le même traitement au pays débiteur concerné et, en revanche, les pays débiteur traite également de la façon avec chacun des pays créanciers afin d'éviter que les dettes non remboursées à l'un servent à rembourser un autre* »⁴¹⁵. À cela, il faut ajouter que cette comparabilité, de même que la solidarité des membres avec d'autres créanciers non-membres sont de plus en plus défendues par le Club.

⁴¹² Marc RAFFINOT., Marin FERRY., *La dette des pays en développement*, op. cit., p. 64.

⁴¹³ Le Club de Paris est une enceinte informelle apparue pour traiter la dette de l'Argentine en 1956 et qui ne fait que mettre en œuvre les règles fixées par les États qui sont membres. La présidence et le secrétariat sont assurés par le Trésor français. Ses décisions sont prises sur la base du consensus. Vingt-deux États en 2018 forment le noyau dur du Club de Paris, auxquels s'ajoutent au cas par cas les États qui détiennent des créances importantes sur le pays qui fait l'objet de la réunion. Cependant, certains créanciers publics n'en font pas partie, notamment les pays arabes et la Chine.

⁴¹⁴ Marie-France BAUD-BABIC., Olivier MARTY., « Club de Paris », Encyclopædia Universalis, disponible sur URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/club-de-paris/> (consulté le 12 juillet 2020).

⁴¹⁵ Marie-France BAUD-BABIC., Olivier MARTY., « Club de Paris », op. cit., p. 1.

291. Par ailleurs, chaque négociation conduite au sein du Club de Paris ou de Londres, s'effectue au cas par cas. En effet, « *le Club de Paris et le Club de Londres examinent, cas par cas, la situation d'endettement des pays qui le demandent. C'est-à-dire, la situation propre à chaque pays invite les créanciers à lui trouver une solution ad hoc* »⁴¹⁶. Cela veut aussi dire que le Club de Paris et le Club de Londres prennent leurs décisions en analysant les requêtes des pays débiteurs au cas par cas, ce qui signifie que les membres ne se sentent pas liés par les grilles de classification des États élaborées par les organisations et institutions financières internationales. Si l'on se place sur le terrain de la dette, l'appartenance d'un État à l'une ou l'autre des catégories d'États propres à un organisme particulier reflète sa situation économique et, par voie de conséquence, indique le type de traitement qui lui sera accordé en fonction des buts et objectifs de l'organisme.

292. Bien que la classification dans laquelle un pays se trouve puisse préjuger de sa condition socio-économique. Celle-ci devra, néanmoins, être évaluée de façon particulière par les créanciers du Club de Paris et ceux du Club de Londres. À cet effet, les pays débiteurs devront préparer un portrait de sa situation économique pour le bénéfice de ses créanciers. C'est sous ce rapport que le principe de la prise de décisions au cas par cas et celui de la conditionnalité se rejoignent. En effet, avant de pouvoir obtenir une rencontre avec ses créanciers au Club de Paris, le pays débiteur devra se soumettre à deux conditions préalables. D'une part, il devra préparer un bilan de sa situation économique à l'intention des créanciers, y compris du FMI et de toute autre institution financière internationale créancière et fournir une justification sur la nécessité d'un allègement de la dette. D'autre part, il doit avoir mis en œuvre des réformes appropriées pour résoudre ses difficultés de paiement et il doit s'engager à les soutenir.

293. Le respect de ces deux exigences est la conséquence de la mise en œuvre du principe de la conditionnalité. D'un point de vue pratique, le pays débiteur doit préparer un bilan de sa situation économique à l'intention des membres du Club de Paris et du Club de Londres, mais aussi du FMI et de toute autre institution financière internationale prêteuse. Ces derniers lui imposeront alors des conditions auxquelles il devra se soumettre, c'est-à-dire pour

⁴¹⁶ *Ibid.*

le FMI plus précisément, à un programme d'ajustement structurel, préalablement à la présentation d'une demande au Club de Paris et au Club de Londres.

2) Partenariat public privé (PPP)

294. Répondre aux besoins de la population et améliorer la qualité des services qui lui sont offerts sont au centre des préoccupations des pouvoirs publics. La concrétisation de ces deux actions se traduit par un accroissement en besoins d'investissements et de leurs financements qui doivent être opérés sans aggravation du déficit public⁴¹⁷. À cet effet, le financement de l'aide au développement appelle impérativement la mobilisation de fonds publics d'origine nationale. Or, l'intervention de l'État ne suffit pas, *à fortiori* dans les pays en développement où les besoins d'infrastructures dépassent de très loin les possibilités de financement public⁴¹⁸. Il faut donc trouver de nouvelles sources de financement, et ce, pour deux raisons. Premièrement, « *à cause des moyens limités de la puissance publique* » ; deuxièmement, « *en vue de produire des biens publics en associant efficience technologique et efficace allocative* »⁴¹⁹.

295. Devant cette exigence, on assiste à un recours de plus en plus croissant à l'usage d'un nouveau mode de financement et de gestion : « le Partenariat Public-Privé ». Ce recours a été motivé par l'insuffisance des solutions apportées par le droit de la commande publique pour répondre aux objectifs des collectivités publiques. En effet, « *les montages contractuels classiques (en particulier les marchés publics) ne permettent pas de mener à bien tous les projets de construction et de modernisation d'équipements et d'infrastructures qui sont*

⁴¹⁷ Belgat SAAD, « Le Partenariat Public-Privé (PPP) : nouveau mode de gestion et de financement des projets au Maroc », in *Acte congrès / Séminaire / Atelier sur les Finances*, 2010 (voir le résumé).

⁴¹⁸ Pierre JACQUET, Olivier CHARNOZ, « Infrastructures, croissance et réduction de la pauvreté », AFD, *Article sur le forum-Vietnamien*, (6-13 septembre 2003), p. 20.

⁴¹⁹ Pierre JACQUET, *Financing Public Goods: issues and prospects*, op. cit, pp. 59-97.

pourtant indispensables à une relance de la croissance dans un contexte de contrainte budgétaire forte »⁴²⁰.

296. Le partenariat public-privé (PPP) est une procédure par laquelle l'État confie à une personne de droit privé une mission globale comprenant le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un service. L'opérateur privé perçoit en contrepartie les paiements acquittés par les usagers. Cette manière de procéder consacre une relation d'une durée relativement longue et se caractérise par une répartition des risques entre la personne publique et l'entreprise⁴²¹.

297. Cependant, il n'existe pas de définition de PPP en droit international et la notion diffère d'un pays à l'autre selon les particularités institutionnelles propres à chacun de ceux-ci⁴²². Cependant, il convient de rappeler que le partenariat existe aussi bien en droit communautaire qu'en droit français, ce qui suscite à la fois un effort d'identification et des difficultés de qualification. En effet, en droit communautaire, les partenariats public-privé ne font l'objet d'aucune définition précise ainsi que l'atteste le Livre Vert de la Commission du 30 avril 2004 des concessions⁴²³, qui les définit comme « *des formes de coopération entre les autorités publiques et le monde des entreprises qui visent à assurer le financement, la construction, la rénovation, la gestion ou l'entretien d'une infrastructure ou la fourniture d'un*

⁴²⁰ Samir SELLIKA, « Le Partenariat Public-Privé (PPP) : nouveau mode de gestion et de financement des projets au Maroc », in *Troisième Dialogue Euro-Méditerranéen de Management Public* Tunis, Tunisie, 7 et 8 octobre 2010, pp. 1-16. Disponible sur https://www.academia.edu/11870393/Troisi%C3%A8me_Dialogue_Euro_M%C3%A9diterran%C3%A9en_de_Management_Public_Tunis_Tunisie_7_et_8_octobre_2010_Le_Partenariat_Public_Priv%C3%A9_PPP_nouveau_mode_de_gestion_et_de_financement_des_projets_au_Maroc?email_work_card=title (consulté le 08 février 2021).

⁴²¹ Samir SELLIKA, *op. cit.*, p. 3.

⁴²² BANQUE MONDIALE, « Partenariat public-privé : qu'est-ce que c'est ? » (25/9/2016), disponible sur <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/fran%C3%A7ais/%C3%A0-propos-des-ppp/qu%E2%80%99est-ce-qu%E2%80%99un-ppp/partenariats-public-priv%C3%A9-qu%E2%80%99est-ce-que-c%E2%80%99est> (consulté le 20 septembre 2018)

⁴²³ Alban TESSIER., « Le Livre Vert de la Commission européenne sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions », *BJDCP*, 2004, n°37, p. 419.

service »⁴²⁴. Ce document constate une évolution du rôle de l'État qui passerait du rôle d'opérateur direct à celui de contrôleur, de régulateur et d'organisateur. Le partenariat, en reposant sur un fort degré d'externalisation, matérialiserait cette évolution.

298. En revanche, le droit français définit le contrat de partenariat comme étant « *un contrat administratif par lequel une personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale ayant pour objet la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public. Il peut également avoir pour objet tout ou partie de la conception de ces ouvrages, équipements ou biens immatériels ainsi que des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée. La rémunération du cocontractant fait l'objet d'un paiement par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Elle est liée à des objectifs de performance assignés au cocontractant* »⁴²⁵.

299. En outre, l'AFD qui constitue le principal canal par lequel transite l'aide programmable bilatérale français inscrits dans plusieurs programmes budgétaires, donne la définition suivante des PPP qu'elle mène dans l'ensemble de ses champs d'intervention : « *les PPP consistent à associer les autorités publiques et des agents privés pour concevoir, financer, construire, gérer ou préserver un projet d'intérêt public. Ils supposent un partage des responsabilités et de propriété entre le gouvernement et le secteur privé, garanti par un contrat de longue durée* »⁴²⁶.

300. Cependant, à l'absence d'acceptation claire sur ce qu'est ou n'est pas un PPP, la doctrine préfère alors adopter une définition large, qui englobe plusieurs formes

⁴²⁴ Éric SITBON., « Le Livre Vert de la commission européenne », *Droit et ville* n°60/2005, p. 219.

⁴²⁵ Article 1^{er} ordonnance et de l'article L ; 1414-1 du CGCT.

⁴²⁶ Document : l'AFD et les Partenariats public-privé : du financement d'infrastructures au développement des services essentiels, disponible sur http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PORTAILS/PUBLICATIONS/PLAQUETTES/AFD_et_les_PPP_FR_V06.pdf (consulté le 15 novembre 2018)

contractuelles⁴²⁷. La notion de PPP, peut ainsi être définie comme étant la collaboration sous diverses formes contractuelles des secteurs public et privé dans le but de fournir un service public⁴²⁸. « *L'objectif primordial des projets de PPP consiste à mettre à la disposition d'une plus grande partie de la population des infrastructures de meilleure qualité à des prix abordables* »⁴²⁹.

301. Le développement des PPP dans les secteurs des services publics relevant de la puissance publique est un phénomène mondial. Il est utilisé dans différents pays qui recourent à des acteurs privés dans le but d'améliorer les conditions de croissance et de développement. Il y est présent sous des formes variées et bénéficie du soutien de certaines organisations internationales, notamment la Banque Mondiale, l'OCDE et la Banque Européenne d'investissement⁴³⁰.

302. L'expression « partenariat public-privé » prend sa source au Royaume-Uni, dans la foulée des difficultés économiques que subissaient de nombreux gouvernements européens lors des années 1980⁴³¹. Le gouvernement anglais implanta un programme appelé « Private Finance Initiative » (PFI) en 1992, à la suite des privatisations sévèrement critiquées par la population. L'objectif du programme était de « *permettre de maintenir le régime public de services à la population, aux entreprises et aux collectivités sous contraintes de performance* ».

⁴²⁷ Frédéric MARTY, Arnaud VOISIN, « Les partenariats public-privé dans les pays en développement : les enjeux contractuels », Groupe de recherche en économie, droit et gestion, Document de travail n°2005-9, 2005, disponible sur <http://www.gredeg.cnrs.fr/working-papers/WP-anciens/Old-2/WP-GREDEG-2005-9.pdf> (consulté le 23 septembre 2018)

⁴²⁸ Frédéric MARTY, Sylvie TROSA et Arnaud VOISIN, *Les partenariats publics-privés*, Paris, coll. « Repères », éd. La Découverte, 2006, 128 p, p. 24.

⁴²⁹ Werner GRUBER, Dieter ROTHENBERGER, « Les partenariats publics-privés ou comment améliorer l'approvisionnement en infrastructure », *Annuaire suisse de politique de développement*, 2005, pp. 77-94, p. 77.

⁴³⁰ Samir SELLIKA, « Le Partenariat Public-Privé (PPP) : nouveau mode de gestion et de financement des projets au Maroc », *op. cit.*, p. 4.

⁴³¹ HACHIMI SANI YAYA, « Les partenariats privé-public comme une nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles », dans *La Revue de l'innovation dans le secteur public*, Volume 10 (3), 2005, article numéro 1.

améliorée »⁴³². Il prenait ainsi la forme de « *contrats octroyés au secteur privé pour fournir des services relevant traditionnellement de la sphère publique* »⁴³³. Le procédé s'est par la suite largement répandu dans les autres pays sous la forme d'ententes appelées des PPP⁴³⁴. Ces derniers sont utilisés dans plusieurs secteurs, notamment le transport, les communications, l'éducation et la santé. Ils sont devenus une modalité de l'investissement. Cette modalité est très répandue dans les pays développés où les gouvernements ont offert aux entreprises de droit privé des opportunités pour la réalisation et la gestion de certaines infrastructures, supposées non-rentables économiquement ou de service public, en leur fournissant des garanties de protection de leurs intérêts et profits légitimes par une contribution éventuelle de l'État à la rentabilisation de leurs investissements sous des formes et avec des apports divers⁴³⁵.

303. Le recours aux PPP dans les pays en développement se comprend au regard de la forte tension entre la demande croissante en faveur d'infrastructures et de services publics d'une part et les contraintes budgétaires des États d'autre part⁴³⁶. Cependant, au-delà du secteur des infrastructures, on a vu naître et se développer une tendance à conclure des PPP pour la fourniture de services sociaux et municipaux dans de nombreux pays en développement sous l'influence et avec l'assistance des bailleurs de fonds. Ainsi, la Banque Mondiale considère cependant qu'un PPP peut être un mode adéquat pour exécuter un contrat de gestion de

⁴³² Bachir MAZOUZ, « partenariat public-privé » dans Louis CÔTÉ et Jean-François SAVARD (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, 2012, p. 2, en ligne : www.dictionnaire.enap.ca (consulté le 21 septembre 2018)

⁴³³ Pierre-André HUDON, *Le partenariat public-privé en infrastructure : évaluation de la performance administrative et des effets démocratiques dans le contexte québécois*, Thèse de doctorat, Faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa, 2013, p. 79.

⁴³⁴ Frédéric MARTY, Sylvie TROSA et Arnaud VOISIN, *Les partenariats publics-privés*, *op. cit.*, p. 1.

⁴³⁵ Frédéric MARTY, Sylvie TROSA et Arnaud VOISIN, *loc. cit.*, p. 1 et s.

⁴³⁶ Frédéric MARTY, Arnaud VOISIN, « Les partenariats public-privé dans les pays en développement : les enjeux contractuels », Groupe de recherche en économie, droit et gestion, Document de travail n°2005-9, 2005, p. 2, disponible sur <http://www.gredeg.cnrs.fr/working-papers/WP-anciens/Old-2/WP-GREDEG-2005-9.pdf> (consulté le 21 septembre 2018).

l'approvisionnement des populations en eau⁴³⁷ voire les services de laboratoires médicaux⁴³⁸. Par ailleurs, « *la Banque mondiale a été la première institution multilatérale à préconiser les PPP dans le domaine des infrastructures dans les années 1990, suivie par les agences d'aide bilatérale* »⁴³⁹. Parmi les agences d'aide bilatérale, l'AFD figure en bonne place. En effet, l'AFD est active dans plusieurs secteurs de développement, notamment le secteur d'investissement et le secteur de la formation professionnelle depuis les années 2000 en Afrique subsaharienne. Par exemple, « *dans le secteur de la formation professionnelle, les engagements de l'AFD en faveur de la formation et de l'insertion des jeunes s'élèvent à fin 2014 à 760 millions d'euros, dont environ 250 ciblés sur l'emploi. Près de 200 centres de formation ont ainsi pu bénéficier du soutien de l'AFD. Selon les contextes, l'AFD a mené différents types d'intervention, à des échelles locales, nationales, ou sous-régionales, aussi bien en bilatéral qu'en cofinancement, notamment le renforcement de dispositifs de formation existant, la formation et recyclage des formateurs, le renforcement des capacités de pilotage, le développement des outils de financement de la formation professionnelle, le développement de nouvelles offres de formation, etc.* »⁴⁴⁰.

304. Certains de ces interventions se sont réalisés dans le cadre d'un Partenariat public-privé. Ce mode d'intervention, qui marque l'originalité de l'approche de l'AFD, vise principalement à rapprocher acteurs publics et privés, à la fois pour améliorer la qualité des formations délivrées par les systèmes de formation publics, mais aussi pour satisfaire les

⁴³⁷ WORLD BANK GROUP, « What is not a PPP », 2015, <https://pppknowledge.org/ppp-cycle/what-not-ppp> (consulté le 23 septembre 2018)

⁴³⁸ Nirmala RAVISHANKAR, Joel LAHMAN, *Opportunities around : Public-Private Partnerships for Laboratory Services in East Africa*, World Bank, Discussion Paper, September 2015, 37 p.

⁴³⁹ Stéphanie GENTIUIL., « Le secteur privé et l'efficacité du développement : document de travail pour les membres du RSCD », CSI, Aout 2011, p. 5. Disponible sur https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Private_Sector_briefing_paper_FR.pdf. (Consulté le 08/05/2018).

⁴⁴⁰ Agence française de développement (AFD), « Les partenariats publics privés dans le domaine de la formation professionnelle », AFD, 2015, p. 1. Disponible sur <https://issuu.com/objectif-developpement/docs/afd-partenariats-public-privés-form/5> (consulté le 12 octobre 2019)

besoins de compétences des entreprises et favoriser la cohésion sociale⁴⁴¹. Ainsi, le PPP est donc employé dans le but d'améliorer la qualité des projets, réduire certains risques et accroître la rentabilité⁴⁴².

305. Par ailleurs, dans un rapport de la CNUCED de 2013, le Conseil du commerce et du développement affirme qu'« *il existe un large consensus sur le fait que les infrastructures favorisent la croissance et le développement* »⁴⁴³. Cette affirmation prend tout son sens si l'on considère qu'en 2015, 2,4 milliards de personnes (soit le tiers de la population mondiale) n'avaient pas accès à des installations sanitaires adéquates⁴⁴⁴ et qu'à ce jour 1,1 milliard de personnes n'ont pas d'électricité⁴⁴⁵. Pour remédier à cette situation et à l'insuffisance de capacités techniques et de capitaux nationaux, les pays en développement ont multiplié durant les précédentes décennies les appels d'offre pour constituer des PPP avec des sociétés étrangères désireuses d'investir avec un minimum de risque⁴⁴⁶.

306. L'Amérique Latine et les Caraïbes sont les régions où ont été créés le plus grand nombre de PPP de 1990 à 2011, soit 1586, qui ont permis à l'entreprise privée d'y investir 672 milliards de dollars⁴⁴⁷. En 2011, sur les 178 PPP dans les infrastructures mis sur pied pour la

⁴⁴¹ AFD, *ibid.*

⁴⁴² *Ibid.*

⁴⁴³ CNUCED, Doc.NU/TD/B/C. I/MEM.6/2, http://unctad.org/meetings/fr/SessionalDocuments/cimem_6d2_fr.pdf (consulté le 23 mars 2019).

⁴⁴⁴ WORLD HEALTH ORGANIZATION AND UNICEF, « Progress on Sanitation and Drinking Water. 2015 Update and MDG Assessment », p. 13, disponible sur <https://www.unicef.org/progrosso-saneamento-agua-potavel/files/progress-on-sanitation-drinking-water2015.pdf> (consulté le 23 octobre 2018)

⁴⁴⁵ WORLD BANK GROUP, « Sector », PPP knowledge Lab, 2015, disponible sur <https://pppknowledgelab.org/sectors> (consulté le 23 octobre 2018)

⁴⁴⁶ Antonio ESTACHE, « PPI partnerships vs. PPI divorces in LCDs (or are we switching from PPI to PPDI?) », World Bank Policy Research Working Paper 3470, January 2005, p. 6, disponible sur <http://documents.worldbank.org/curated/en/754011468778792772/text/WPS3470.txt> (consulté le 23 novembre 2018)

⁴⁴⁷ CNUCED, Doc NU TD/B/C.I/MEM.6/2, Contribuer au développement des infrastructures pour promouvoir l'intégration économique : le rôle des secteurs public et privé, Note du secrétariat de la CNUCED, 2013, 20 p,

seule année 2011 dans le monde, la plus grande partie se retrouvait dans les pays en développement, notamment dans les pays dits émergents. En effet, sur ce total de 177 PPP, 65 sont localisés en Inde et 44 au Brésil⁴⁴⁸.

307. À la lumière des exposés qui précèdent, le plus important avantage du PPP pour un pays en développement est le fait qu'il permet un accès plus aisé à des sources de financement et de transfert de technologie pour ses projets d'infrastructure⁴⁴⁹. De plus, l'apport des partenaires étrangers se fait à la suite d'appels d'offre ouverts qui permettent une meilleure transparence et limitent ainsi les risques de corruption, tout en réduisant les coûts de production en optimisant la qualité du projet⁴⁵⁰. En faisant ainsi appel aux capitaux privés dans le cadre de PPP, les pays en développement évitent ainsi un endettement excessif susceptible de décourager l'investissement privé dans des domaines importants pour leur développement et leur économie.

B. Les interventions financées par la contribution de solidarité

308. Au-delà des instruments de financement traditionnels, publics ou privés, la France contribue de manière efficace à la recherche et à la réglementation des nouvelles ressources pour le développement, comme les dons des particuliers (notamment l'apport financier des émigrés) (2). Elle promeut surtout les utilisations innovantes des sources de financement pour trouver des réponses à des problèmes de développement (1).

1) Les financements innovants pour augmenter le volume d'aide

disponible sur http://unctad.org/meetings/fr/SessionalDocuments/cimem6d2_fr.pdf (consulté le 23 novembre 2018)

⁴⁴⁸ *Idem.*

⁴⁴⁹ WORLD BANK GROUP, « How PPP can help », PPP Knowledge Lab, disponible sur <https://pppknowledgelab.org/ppp-cyle/how-ppps-can-help> (consulté le 23 novembre 2018)

⁴⁵⁰ Penny JACKON, « Value for money and international development: Deconstructing myths to promote a more constructive discussion », OECD Development Co-operation Directorate, Document de travail. Disponible sur <http://www.oecd.org/development/effectueves/s/49652541.pdf>. (Consulté le 23 novembre 2018)

309. La notion de financements innovants est apparue lors du Sommet de Monterrey en 2002. En effet, il s'agit de mécanismes permettant de générer des sources additionnelles à l'APD et présentant une plus grande prévisibilité, afin de pallier les défaillances de l'APD ou du marché et de tirer des bénéfices de la mondialisation. Plusieurs ressources extrabudgétaires, au travers des financements dits « innovants », contribuent également à l'effort français en matière d'APD. Il s'agit, d'une part, de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) mise en place à l'initiative de la France en 2006 (210 M€)⁴⁵¹. En effet, le groupe pilote sur les financements innovants⁴⁵² dans lequel la France est impliquée (avec le Brésil et le Chili, notamment), a proposé, fin octobre 2009, une contribution internationale solidaire de 0,005% sur les transactions internationales. Si elle était adoptée, cette contribution pourrait rapporter 30 milliards d'euros par an. L'Union européenne a défendu cette idée lors du Sommet des Nations unies sur les OMD de septembre 2010⁴⁵³.

310. Plus modestement, « *la France a été à l'initiative d'une taxe UNITAID sur les billets d'avion qui alimente une Facilité internationale d'achat de médicaments contre les maladies liées à la pauvreté. Reprise par neuf pays (Chili, Mali, Corée du sud, en particulier) et soutenue par d'autres, dont le Luxembourg et l'Espagne, son rendement apparaît toutefois modeste (225 millions de dollars en 2007, 250 millions de dollars en 2008), même s'il pourrait atteindre 1,8 milliard de dollars d'ici quelques années* »⁴⁵⁴.

311. En 2006, le Royaume-Uni a établi avec la France une Facilité de financement internationale qui permet de financer des actions de vaccination par des emprunts sur les

⁴⁵¹ Cf. COUR DES COMPTES, « Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et par programme », Cour des comptes, 2017, 74 p, p. 11.

⁴⁵² Créé en 2006, ce groupe constitue la principale enceinte internationale consacrée aux financements innovants. Il rassemble une centaine de participants : 59 pays membres, les principales organisations internationales et ONG, ainsi que des représentants du secteur privé, des fondations et des centres de recherche.

⁴⁵³ Corinne BAILLEIX, *op. cit.*, p. 109

⁴⁵⁴ *Ibid.*

marchés obligataires internationaux (hors APD). Elle a permis de lever 2 milliards de dollars en 2009, ce qui constitue un montant assez substantiel⁴⁵⁵.

312. Figure sur cette liste, le cas d'une partie de la taxe sur les transactions financières (TTF), instauré en 2012 et représentant 798 M€ en 2017, la France étant le seul pays à en consacrer une partie au développement. Partant d'un niveau de 30 M€ en 2006 lors de la création de la TSBA, ces ressources s'établissent désormais à plus d'1,0 Md€ en LFI 2017, affectées au développement⁴⁵⁶. Ainsi, elles représentent désormais l'équivalent de près de 40% des crédits budgétaires de la mission APD. Ces ressources sont principalement versées au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), créé à cet effet en 2006 et géré par l'AFD, avec un plafond global établi à 738 M€ par la LFI 2017⁴⁵⁷.

313. En outre, la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales a revu à la hausse les ressources du fonds de solidarité pour le développement. En effet, aux termes de l'article 2, III.-3 de cette LOI, *« les ressources du fonds de solidarité pour le développement, alimentées par le produit des financements innovants, sont augmentées de 100 millions d'euros en 2022 par rapport à leur niveau de 2020 et 2021 et sont ainsi fixées à 838 millions d'euros en 2022, afin de financer les biens publics mondiaux. À défaut d'une telle augmentation, les crédits de paiement de la mission « Aide publique au développement » prévus au III sont fixés à 4900 millions d'euros en 2022. Le produit de la taxe sur les transactions financières versé au fonds de solidarité pour le développement ne peut être inférieur à 538 millions d'euros »*.

314. Au nombre de ces financements innovants, figure également la contribution de la France au Fonds vert pour le climat qui est financée en partie par le programme 110 (pour la partie relative à la bonification du prêt dont les AE ont été engagée en décembre 2015, soit 115

⁴⁵⁵ Corinne BAILLEIX, *op. cit.*, p. 109.

⁴⁵⁶ Grâce à l'accroissement progressif de la part de TTF affectée à l'APD : 60 M€ en 2013, 140 M€ en 2015, 497 M€ en 2016 (260 M€ pour le FSD et 237 M€ versés à l'AFD) et 798 M€ en 2018 (soit 528 M€ pour le FSD et 270 M€ versés à l'AFD).

⁴⁵⁷ Ce plafond correspond à une part du produit de la TTF (528 M€ en 2017, 260 M€ en 2016, et 25% dans la limite d'un montant de 140 M€ en 2015) et au produit de la TSBA (plafonné à 210 M€ à partir de 2015). La part des produits des taxes excédant leurs plafonds respectifs est affectée au budget général de l'État.

M€) et en partie par les ressources affectées au FSD (pour la partie relative au don, 163,2 M€ en 2017).

315. En outre, un nouveau canal de financement est venu en 2016 complexifier la gestion et l'utilisation des moyens de l'APD, notamment l'affectation d'une part du produit de la TTF directement affectée à l'AFD, fixée à hauteur de 270 M€ en 2017⁴⁵⁸. En effet, « *l'AFD qui gère pour le compte de l'État, cette ressource qui finance des dépenses de coopération bilatérale, notamment en 2017 la facilité de réponse aux crises (100 M€). Cette taxe affectée directement à l'AFD a été reconduite en 2018. À ce jour, les moyens de l'AFD sont donc répartis entre quatre canaux de financement (contre trois jusqu'en 2015), notamment les deux programmes budgétaires (programmes 110 et 209), le FSD, et le quart de TTF supplémentaire affecté à l'AFD. Si l'on prend en compte l'augmentation des ressources extrabudgétaires (+300% entre 2012 et 2017), le total des ressources dévolues à l'APD a augmenté de 3% entre 2012 et 2017* »⁴⁵⁹.

316. Jusque-là, les financements innovants s'additionnent aux financements répertoriés dans l'indicateur de financement du développement du CAD de l'OCDE. Cependant certains pas, comme l'Allemagne, estiment que les financements innovants devraient pouvoir y être comptabilisés comme de l'APD.

2) L'apport financier des émigrés

317. À la lumière de ce qui précède, il est maintenant tout à fait clair et parfaitement documenté que l'aide au développement n'est qu'une partie de la question beaucoup plus vaste du financement du développement. Les données statistiques, de même que les prévisions pour le futur, signalent sans ambiguïté les limites et la part relative de l'APD dans le financement

⁴⁵⁸ En 2016, 25% du produit de la TTF étaient affectés directement à l'AFD (environ 270 M€), sans plafond fixé par la LFI. À l'inverse, en 2017, une part du produit de la TTF est affectée à l'AFD dans la limite d'un plafond fixé à 270 M€.

⁴⁵⁹ COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 12.

global du développement⁴⁶⁰. Les acteurs traditionnels de l'APD, notamment les États et les organisations internationales n'ont plus le monopole de l'aide au développement, avec la concurrence des ONG et autres fondations⁴⁶¹. Très récemment, le paysage global s'est encore compliqué avec l'entrée en piste de l'envoi de fonds des travailleurs migrants vers leurs pays d'origine. En effet, « *les envois de fonds représentent les revenus de ménages qui proviennent d'économies étrangères et dont l'origine est principalement liée au déplacement, temporaire ou permanent, de personnes vers ces économies* »⁴⁶². Il résulte que ces envois de fonds peuvent être constitués ou non d'espèces, et emprunte aussi bien des circuits formels, tels que les virements électroniques, qu'informels tels que des espèces ou des biens transportés à travers les frontières. À ce titre, il s'agit pour l'essentiel de fonds et d'éléments autres qu'espèces envoyés ou donnés par des particuliers qui ont émigré dans une nouvelle économie dont ils sont devenus résidents, et de la rémunération nette de travailleurs frontaliers, saisonniers ou autres travailleurs à court terme qui sont employés dans une économie dont ils ne sont pas résidents.

318. Vu l'importance que revêt la qualité et la quantité des ressources qu'ils génèrent pour les pays bénéficiaires, nombreuses sont des économistes qui estiment que, « *les envois de fonds représentent une source importante et stable de fonds qui dépasse parfois l'APD officielle ou les flux financiers au titre de l'investissement direct étranger* »⁴⁶³. À cet égard, les envois de fonds peuvent avoir une incidence considérable sur la réduction de la pauvreté et peuvent financer la croissance économique dans les économies bénéficiaires. Ainsi, l'envoi de fonds de la diaspora constitue une autre source importante de capitaux privés pour le développement.

319. En outre, ces flux permettent ainsi de réduire la pauvreté et d'accroître l'inclusion financière des populations. En effet, ils présentent l'avantage d'être globalement

⁴⁶⁰ Olivier LAFOURCADE, « L'aide au développement : un état des lieux, des interrogations », *Techniques Financières et Développement*, vol. 117, n°4, 2014, pp. 11-19, p. 14.

⁴⁶¹ Voir plus d'information sur la place des acteurs privés dans le processus du financement du développement, voir infra. Chapitre 2 (les acteurs financement de développement).

⁴⁶² FMI, Manuel de la balance des paiements et de la position extérieure globale, 6^e éd. (MBP6), 2009, p. 289, disponible sur <https://www.imf.org/external/french/pubs/ft/bop/2007/bopman6f.pdf>.

⁴⁶³ *Idem*.

stables et pérennes en cas de crise financière ou de catastrophe naturelle. D'après la Banque mondiale, en 2012, « les pays en développement ont reçu au moins 351 milliards USD sous forme d'envois de fonds (c'est-à-dire de fonds envoyés par des personnes vivant et travaillant hors de leur pays d'origine)⁴⁶⁴. Ce chiffre est de loin « supérieur au montant des flux de l'APD dans de nombreux pays en développement, il représente, à ce titre, « plus de 10% du PIB »⁴⁶⁵. En outre, SEVERINO et CHARNOZ estiment que ces transferts « ont connu une progression régulière depuis les années 1980 au point de constituer la première source de financement extérieur des pays en développement »⁴⁶⁶. De plus, la Commission pour l'Afrique, notamment dans son rapport dont les recommandations inspirèrent le Sommet du G8, à Gleneagles, soulignait que « les transferts des travailleurs migrants constituaient une source majeure pour financer les pays en développement, laquelle a largement dépassé les flux d'aide officielle, constituant ainsi la deuxième plus large source de financement du développement, après les Investissements directs étrangers (IDE) »⁴⁶⁷.

320. Cependant, si les transferts de revenus des travailleurs migrants constituent une source de financements extérieurs non négligeables, « les coûts de ces envois d'argent demeurent élevés, en particulier vers l'Afrique subsaharienne, et leur utilisation accrue à des fonds d'investissement est un enjeu essentiel »⁴⁶⁸. Pour remédier à ces problèmes, « la France s'est engagée, avec ses partenaires du G8 et du G20, à œuvrer à la facilitation de ces transferts et en particulier à la baisse de leurs coûts, ainsi qu'au développement de nouveaux produits

⁴⁶⁴ Sanket MOHAPATRA., Dilip RATHA., *Remittances Markets in Africa*, Washington, World Bank, DC: World Bank, 2011, 380 p, p. 3. Sanket MOHAPATRA., Dilip RATHA., *Marché des transferts de fonds en Afrique*, Washington, World Bank, DC: World Bank, 2011, 380 p, p. 3. (En français)

⁴⁶⁵ *Idem*.

⁴⁶⁶ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *L'aide publique au développement*, *op. cit.*, p. 66-67.

⁴⁶⁷ V. FMI : Manuel de la balance des paiements et de la position extérieure globale, *op. cit.* p. 192.

⁴⁶⁸ V. L'Annexe de la LOI n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de la France, *loc. cit.*

financiers, adaptés aux besoins des migrants et permettant une meilleure allocation de leurs envois d'argent vers des dépenses d'investissement dans leurs pays d'origine »⁴⁶⁹.

321. En somme, retenons que ces transferts représentent une des plus importantes sources de revenus extérieurs des pays en développement par leur volume et leur rythme de croissance. Ainsi, si la motivation de ces envois et leur impact sont variables, leur potentiel pour stimuler le développement est de plus en plus reconnu et examiné attentivement.

Après cet aperçu sur le financement bilatéral de l'APD, il convient d'entamer les contributions des organisations internationales.

SECTION 2 : Les contributions des organisations internationales

322. Engagés de trouver les capitaux indispensables à leur développement, les pays en développement s'adressent en premier lieu aux États et aux organismes internationaux, qui sont à même de leur offrir des prestations qu'il convient d'englober sous l'appellation générale d'aide financière. Cette dernière implique « *par nature l'idée de traitement différencié et plus favorable, et en matière financière, c'est elle et elle seule qui est régie par les principes généraux du droit international du développement. Les transferts effectués à de telles conditions sont, dans leur quasi-totalité, des transferts publics. Lorsque de tels transferts sont consentis à des conditions de faveur, on les regroupe sous l'appellation d'aide publique au développement (APD) »⁴⁷⁰. Cependant, il faut d'ores et déjà relever que l'aide financière, au sens que l'on vient de rappeler, ne suffit pas, à couvrir les énormes besoins des pays en développement. Ceux-ci sont donc obligés de recourir, quand ils le peuvent, à des sources de financement qui leur procurent des capitaux aux conditions ordinaires. Ces apports de capitaux émanent la plupart du temps du *secteur privé*⁴⁷¹. De plus, ces dernières décennies ont été marqué par l'émergence des nouvelles sources qui progresse très rapidement et qui ont vocation à*

⁴⁶⁹ *Idem.*

⁴⁷⁰ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, Paris, A Pédone, 2019, p. 367.

⁴⁷¹ Les aides du secteur privé, notamment les flux de capitaux privés ne seront pas envisagés dans cette étude qui concerne spécifiquement les sources du financement d'origine public de l'aide au développement.

devenir encore plus importantes. La présente étude ne couvrira que l'aide du système des Nations Unies (A), et des aides financières des organismes régionaux et sous-régionaux (B).

§1 : L'aide du système des Nations Unies

323. Les institutions compétentes du système des Nations Unies peuvent apporter aux pays en développement soit une aide monétaire soit une aide financière. Cependant, l'aide monétaire ne doit pas être confondue avec l'aide financière stricto sensu. En effet, l'aide monétaire se distingue de l'aide financière non seulement par son objet mais aussi par sa durée. Par son objet, « *l'aide financière a essentiellement pour but de fournir aux pays demandeurs des capitaux pour l'investissement, c'est-à-dire pour l'équipement et la production* »⁴⁷². Tandis que l'aide monétaire quant à elle, « *visé à leur procurer les ressources, principalement en devises ou en avoirs de réserve, qui leur sont nécessaires pour effectuer leurs paiements internationaux, particulièrement en cas de déficit de leur balance des paiements. Cette forme d'aide est liée à l'échange* »⁴⁷³.

324. En outre, par sa durée, « *l'aide financière est par sa nature même une aide à moyen ou à long terme, alors que l'aide monétaire est en principe une aide à court terme, encore que s'agissant des pays en développement, la ligne de démarcation entre aide à court terme et aide à moyen terme tend, comme on le verra, à perdre de sa netteté devant des besoins de plus en plus pressants* »⁴⁷⁴. Dans le schéma originel, l'aide proprement financière provient à titre principal du groupe de la Banque Mondiale (BIRD, AID, SFI) et accessoirement de divers Fonds qui se sont créés par la suite, tandis que l'aide monétaire relève du Fonds Monétaire International (FMI). Ainsi, la Banque Mondiale et le FMI constituent les deux principales institutions financières internationales spécialisées dans l'aide publique au développement (A). Cependant, il faut d'ores et déjà relever que ces deux institutions ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour répondre toutes les demandes des pays

⁴⁷² Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *loc. cit*, p. 367.

⁴⁷³ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *ibid.*, p. 369.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, p. 370.

en développement. C'est ce qui a amené la Banque Mondiale à jouer le rôle d'un catalyseur de fonds pour le développement, notamment en s'associant avec d'autres partenaires (cofinancer) qui apporteront un complément de ressources (B).

A. Les deux principales institutions financières internationales spécialisées dans l'aide au développement

325. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale sont des principaux bailleurs du système des Nations unies qui apportent de l'aide aux pays en développement. Ils poursuivent un même but, qui est de relever le niveau de vie des populations de leurs pays membres. À ce titre, leurs approches sont complémentaires : l'action de la Banque mondiale est consacrée au développement économique (aide financière) à long terme et à la lutte contre la pauvreté (1), tandis que le FMI est centré sur des questions macroéconomiques, notamment des aides monétaires à court terme (2).

1) L'aide financière du groupe de la Banque Mondiale

326. Le groupe de la Banque mondiale, selon le Dictionnaire d'économie, se définit comme une, « *organisation financière internationale dont la création est décidée en 1944 lors de la signature des accords de 'Breton-Woods', en même temps que celle du 'FMI'* »⁴⁷⁵. Ces deux institutions ont les mêmes pays membres (189 de nos jours) et leurs assemblées annuelles se tiennent au même endroit (siège à Washington). Chaque pays membre dispose d'un nombre de voix proportionnel au nombre d'actions souscrites. Pour sa part, le Lexique des termes juridiques, le définit comme étant une « *Organisation internationale de développement regroupant cinq institutions, dont la BIRD et le CIRDI* »⁴⁷⁶.

327. Toutefois, il faut noter que la Banque mondiale n'est pas une banque au sens commun du terme. Il s'agit d'une institution internationale dont le rôle est de fournir un appui financier et technique aux pays en développement. Le but étant de les aider à effectuer des

⁴⁷⁵ Frédéric TEULON (dir.), *Dictionnaire d'histoire, économie, finance, géographie*, loc. cit. p.47.

⁴⁷⁶ Serge GUINCHARD., Thierry DEBARD., *Lexique des termes juridiques*, Paris, 25^e éd. Dalloz, 2017, p. 133.

progrès durables en vue de mettre fin à la pauvreté extrême d'ici 2030 et de promouvoir une prospérité partagée. Partant, l'expression « *la Banque mondiale* » désigne à la fois « *Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et son institution affiliée l'Association internationale de développement (AID)* »⁴⁷⁷. En effet, la BIRD a deux filiales, la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements. Ensemble, ces trois institutions constituent ce qu'on appelle parfois le « *Groupe de la Banque mondiale* ». Ces « *trois institutions ont pour fonction unique d'aider les pays en développement en leur fournissant des capitaux pour l'investissement* »⁴⁷⁸.

328. Cependant, dans le cadre général, elles ont chacune une mission et des attributions différentes. En ce qui concerne tout d'abord la BIRD, il convient de souligner que cette organisation peut être considérée comme étant le fournisseur ordinaire, ou encore comme l'organisme de financement à compétence générale. En effet, aux termes de l'article 1^{er} de ces statuts, « *la contribution de la BIRD au développement consiste essentiellement à encourager les investissements de capitaux à des fins productives, et à faciliter les investissements privés à l'étranger* »⁴⁷⁹. Ses interventions n'ont donc, en principe, qu'un caractère supplétif. Dans cet ordre d'idées, l'action de la Banque peut prendre deux formes distinctes.

329. D'une part, « *elle aide les États principalement par la voie de prêts à long terme pour l'investissement. Elle peut consentir ces prêts sur ses fonds propres ou sur ceux qu'elle emprunte* »⁴⁸⁰. Cependant, ces prêts sont presque exclusivement réservés, depuis les années 1950, aux pays en développement. Le Dictionnaire d'économie souligne que, « *les premiers prêts de la BIRD (jusqu'en 1949) étaient exclusivement consacrés à la reconstruction en Europe. Mais, depuis 1950, elle consacre désormais son action sur les crédits au développement en faveur des pays en développement. À ce titre, elle accorde des prêts à long*

⁴⁷⁷ Philippe GUIRLET., *Financement multilatéral et développement*, Paris, col. « *Guide des organismes internationaux* », 1994, éd. CFCE, p. 131.

⁴⁷⁸ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *Droit international Public*, Paris, LGDJ, 2009, 8^e éd., p. 1709, p. 1176.

⁴⁷⁹ Cf. L'art. 1 des statuts de la BIRD (qui énumère les objectifs de la BIRD).

⁴⁸⁰ V. L'art. 1 (ii) des statuts de la BIRD.

terme (quinze à vingt ans) sur des projets spécifiques soit aux gouvernements, soit aux entreprises (privées et surtout publiques) »⁴⁸¹. Cette pratique a été renforcée et formalisée par la politique dite de « reclassement », qui consiste à fixer une limite de RNB par habitant, au-delà de laquelle un pays ne peut plus normalement prétendre à un prêt de la Banque.

330. D'autre part, *« elle a la possibilité statutaire d'accorder sa garantie à des prêts consentis par des investisseurs privés aux États membres ou à des entités qui en relèvent »⁴⁸². Cette faculté est utilisée afin d'encourager l'investissement privé par la couverture du risque de défaut de paiement depuis 1994⁴⁸³.*

331. Par ailleurs, l'AID et la SFI, au contraire, sont des institutions à vocation spéciale. En effet, la première a pour *« objectif de fournir une aide aux pays en développement les plus pauvres (que l'on ne doit pas confondre avec les PMA) et à des conditions qui doivent peser moins lourdement sur leur balance des paiements que les prêts de la BIRD »⁴⁸⁴. Cette disposition appelle deux remarques :*

332. La première remarque, rappelle que les *« régions les moins avancées du monde »*, indiquées par les statuts ne s'identifient pas aux *« pays les moins avancés »* figurant sur la liste officielle des Nations Unies. Ainsi, l'AID n'est tenue de limiter son aide à ces pays. Ainsi, l'AID peut accorder des prêts à tout pays accepté par ses instances de décision sur la base de critères d'éligibilité qui incluent certaines conditions.

⁴⁸¹ Frederic TEULON (dir.), *op. cit.* p. 47.

⁴⁸² V. Art. 2, Section 4 des statuts de la BIRD.

⁴⁸³ Banque mondiale, Jordan Télécommunications Project, disponible sur <http://www.worldbank.org/projects/P005322/jordan-telecommunications-project?lang=en> (consulté le 22 avril 2017).

⁴⁸⁴ L'art. 1^{er} des statuts de l'AID dispose que *« l'Association a pour objet d'encourager le développement économique, d'accroître la productivité et, partant, d'élever les niveaux d'existence dans les régions les moins avancées du monde, qui sont couvertes par une affiliation à l'Association, en leur fournissant notamment, afin de faire face à leurs besoins importants en matière de développement, des moyens financiers à des conditions plus souples et d'un poids moins lourds sur la balance des paiements que celles de prêts consentis selon des formules classiques, aidant ainsi la BIRD à atteindre ses objectifs de développement en complément de ses activités ».*

333. Au premier rang de ces conditions, « *le pays doit avoir un RNB par habitant inférieur à un seuil établi et mis à jour chaque année (1175 USD pour l'exercice 2020)* »⁴⁸⁵. Toutefois, il convient de souligner que « *l'AID soutient également certains pays, y compris plusieurs petites économies insulaires, qui dépassent le seuil opérationnel mais n'ont pas la solvabilité nécessaire pour emprunter auprès de la BIRD* »⁴⁸⁶. Certains pays, tels que le Nigeria et le Pakistan, sont éligibles à l'AID sur la base du niveau de revenu par habitant et sont également solvables pour certains emprunts de la BIRD. Ils sont à ce titre appelés « *pays mixtes* ». Actuellement, soixante-seize pays, qui comptent plus de la moitié de la population totale du monde en développement sont éligibles pour recevoir des ressources AID durant l'exercice 2018-2020⁴⁸⁷.

334. Cependant, il convient de remarquer que trois pays ont perdu leur éligibilité au financement de l'AID (Vietnam, Bolivie et Sri Lanka). En effet, ces pays ont obtenu leur diplôme de l'AID à la fin de l'exercice 2017, mais bénéficieront d'un soutien transitoire exceptionnel tout au long de la période AID18 (exercices 18-20).

335. Au second rang de ces conditions, le pays doit avoir la capacité d'emprunt insuffisante pour s'adresser à d'autres sources que l'AID. Enfin, il a été convenu entre les donateurs de l'AID et la Banque dans l'accord de reconstitution de 2016, pour le cycle AID 18 (2017-2020) que les pays d'Afrique subsaharienne seraient prioritaires et à ce titre recevraient au moins 50% des financements de l'AID⁴⁸⁸.

336. En outre, selon la deuxième remarque des dispositions de l'article 1^{er} des statuts de l'AID, quoique les statuts ne précisent pas, la pratique de l'AID révèle qu'elle souhaite financer des projets productifs pouvant atteindre assez rapidement une rentabilité satisfaisante. La Société financière internationale (SFI), quant à elle, « *s'intéresse avant tout à des projets*

⁴⁸⁵ V. L'IDA : les pays emprunteurs, disponible sur <http://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries> (consulté le 07 septembre 2019).

⁴⁸⁶ *Ibid.*

⁴⁸⁷ *Ibidem.*

⁴⁸⁸ AID, *Borrowing Countries*, disponible sur <http://ida.worldbank.org/about/borrowing-countries> (consulté le 20 septembre 2018).

hautement rentables dans les pays en développement et elle encourage l'investissement dans de tels projets soit en fournissant elle-même des capitaux, notamment sous la forme de prises de participation, soit en mobilisant des fonds privés et, c'est à ce titre, qu'on l'a présentée comme un [catalyseur] des investissements privés »⁴⁸⁹. Selon cette disposition, la SFI est le représentant du Groupe de la Banque mondiale dans le secteur privé. Elle a dans ce contexte « pour mandat de promouvoir le développement économique et de réduire la pauvreté en investissant strictement dans des entreprises du secteur privé à but lucratif. Elle est présente dans plus de 100 pays, et est à ce titre, dotée d'un réseau d'environ 1000 institutions financières et compte plus précisément dans les trois secteurs d'activités, notamment services d'investissement (prêts, équité, financement du commerce, financement structuré, syndication) ; services consultatifs (conseils, résolution de problèmes et formation) ; gestion des biens (mobilisation et gestion des fonds d'immobilisations de pays tiers aux fins d'investissements dans les marchés en développement). Au cours de l'exercice 2014, la SFI a investi plus de 17,26 milliards US »⁴⁹⁰.

337. Par ailleurs, en tenant compte de la possibilité qui lui a été donnée en 1961, par un amendement à ses statuts, de prendre des participations en capital, la SFI se présente depuis cette date comme étant la seule institution financière internationale orientée vers la stimulation et le financement d'investissements productifs dans les pays en développement. Elle a pour vocation essentielle, d'une part, « d'assurer la plénitude des risques des projets qu'elle contribue à financer, sous forme de prises de participations en capital et de crédits à long terme »⁴⁹¹ et, d'autre part, « de s'associer à des partenaires privés aussi bien des pays développés que des PVD »⁴⁹². Elle fait donc des investissements surtout dans les industries de

⁴⁸⁹ V. L'art. 1^{er} des statuts de la Société financière internationale (SFI).

⁴⁹⁰ Gouvernement du Canada, Société financière internationale, 2014, disponible sur <http://deleguescommerciaux.gc.ca/development-developpement/assets/pdfs/fr157317.pdf> (consulté le 22 janvier 2017).

⁴⁹¹ Jean-Jacques DEVEAUD., « La Société Financière Internationale : son rôle par les institutions financières de développement », *Revue économique*, Vol. 29, n°6, 1978, pp. 1141-1174. p. 1142.

⁴⁹² Jean-Jacques DEVEAUD., *ibid.*, p. 1142.

transformation. Mais elle intervient aussi dans des secteurs tels que le tourisme, l'éducation, les télécommunications. Cependant, « *elle ne finance pas les projets d'infrastructure ou les projets productifs du secteur gouvernemental, dans le cadre de partenariats public-privé* »⁴⁹³.

338. En outre, la souplesse inhérente à l'action de la SFI apparaît notamment en ce qui concerne les conditions de son concours financier. Celui-ci peut prendre la forme, soit d'une prise de participation, soit d'un prêt à long terme, soit d'une prise de participation assortie d'un prêt à long terme. Dans certains cas, elle consent un prêt à long terme convertible⁴⁹⁴. Il résulte que ces prêts de « *la SFI sont consentis pour une durée normale variant de 7 à 12 ans. Certains prêts ont été assortis d'échéances aussi longues que 20 ans. Les différés d'amortissement sont évalués au cas par cas et dépendent des besoins en liquidités de l'emprunteur. Le taux d'intérêt est fonction du coût des emprunts contractés par la SFI auprès de la banque. Il peut aussi être à taux fixe, à taux variable ou au taux du marché indépendamment du risque du projet et du mode de financement de la SFI. Les prêts se font ordinairement en dollars, exceptionnellement en d'autres devises. Le remboursement a lieu dans les devises prêtées* »⁴⁹⁵.

339. Ainsi, la SFI a donc une vocation plus étroite que la Banque et que ses interventions ayant un caractère catalytique, les moyens nécessaires à son développement seraient beaucoup plus modestes, et probablement pour longtemps.

340. Par ailleurs, en plus de fournir des financements sur ses propres ressources (BIRD, AID et SFI), « *le Groupe de la Banque mondiale gère et utilise d'innombrables Fonds fiduciaires (Trust Funds) que lui confie un État, un groupe d'États (Fonds Multi-bailleurs) ou une organisation internationale (Union européenne, par exemple) dont elle va mettre les ressources à la disposition des pays en développement en conformité avec les mêmes politiques*

⁴⁹³ SFI, *Comprehensive solutions to clients in developing countries*, 2016, disponible sur http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/CORP_EXT_Content/IFC_External_Corporate_Site/solutions/expertise (consulté le 15 août 2019).

⁴⁹⁴ Jean-Jacques DEVEAUD., *op. cit.* p. 1143.

⁴⁹⁵ Gouvernement du Canada, *Société financière internationale*, 2014, disponible sur <http://deleguescommerciaux.gc.ca/development-developpement/assets/pdfs/fr157317.pdf> (consulté le 22 janvier 2017).

*quelle applique à ses prêts et crédits »*⁴⁹⁶. Ainsi, le groupe de la Banque mondiale est devenu aujourd'hui, l'un des plus gros fournisseurs d'aide aux PED dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la nutrition, de la sauvegarder des forêts tropicales ou encore de la recherche agricole. La Banque aide aussi les pays à réunir les conditions essentielles pour attirer et retenir l'investissement privé. Avec l'assistance fournie sous forme de prêts et de conseils par la Banque, les pays ont engagé des réformes pour restructurer leur économie et renforcer leur système bancaire. Grâce aux « *garanties de la Banque et l'assurance de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) contre les risques politiques, les investisseurs, en partenariat avec la SFI via ses prises de participations, peuvent minimiser leurs risques et sont ainsi incités à investir dans les pays en développement et les pays à économie de marché* »⁴⁹⁷. Cependant, si la Banque mondiale est devenue l'un des plus gros fournisseurs d'aide aux PED, ses actions (consacrées au développement économique à long terme et à la lutte contre la pauvreté) se révèlent insuffisantes et, c'est la raison pour laquelle elles sont complétées par celles du FMI qui sont centrées sur les questions macro-économiques.

2) L'aide monétaire du FMI

341. Selon Michel BAILLY., Patrick DUFOUR., « *le FMI est une organisation internationale fondée en 1944 pour promouvoir la coopération monétaire internationale et faciliter les échanges en encourageant la stabilité des changes et en facilitant les règlements entre pays membres. Elle prête à ses membres lorsqu'ils sont victimes de crises financières, moyennant cure d'austérité et réformes économiques* »⁴⁹⁸. Aux termes de ses statuts, le FMI a été créé pour remplir deux grandes missions principales. La première consiste à favoriser « *la coopération monétaire entre ses membres en vue de la création et du maintien d'un système*

⁴⁹⁶ Frederic TEULON (dir.). *Op. cit.* p. 47.

⁴⁹⁷ Patrick DAILLIER, Géraud de La PRADELLE, Habib GHERARI (dir.), *Droit de l'économie internationale*, *op. cit.* p.236.

⁴⁹⁸ Michèle BAILLY., Patrice DUFOUR., *L'heure au développement à l'heure de la mondialisation*, Paris, éd. Milan Eds, 2002, 64 p, p. 59.

monétaire stable et apte à favoriser l'accroissement du commerce international »⁴⁹⁹. La seconde est « *d'aider les États à réduire les déséquilibres temporaires de leur balance des paiements en leur fournissant une aide monétaire conditionnelle et elle-même temporaire* »⁵⁰⁰. Ainsi, le rôle du FMI est donc de garantir la stabilité du système des paiements et d'aider, par des financements et de l'assistance, les pays confrontés à des difficultés de balance des paiements. C'est pourquoi, il est souvent amené à aider les pays en développement, en particulier ceux à faible revenu.

342. En outre, il est important de rappeler que si, « *le FMI était à l'origine chargé de réguler le système monétaire international de changes fixes, il est devenu depuis 1975 (l'année qui a marqué la fin du système de changes fixes), un instrument de régulation et d'aide aux pays en développement et délivre à ce titre une aide budgétaire globale à un État* »⁵⁰¹. Dans ce contexte, le FMI œuvre en faveur de la coopération monétaire et la stabilité financière internationale et offre à ses membres des conseils de politique économique et une assistance technique.

343. Tout d'abord, en ce qui concerne de l'assistance monétaire, il résulte que, l'action du FMI en tant qu'instrument d'aide monétaire consiste en ce que chaque membre peut effectuer des tirages sur le Fonds en fonction de la *quote-part* qui lui est attribuée. En effet, « *les quotes-parts représentent une composante essentielle des ressources financières du FMI. Chaque pays membre se voit attribuer une quote-part en fonction de sa position relative dans l'économie mondiale. La quote-part d'un pays membre détermine le montant maximum de ressources financières qu'il s'engage à fournir au FMI et le nombre de voix qui lui est attribué, et détermine le montant de l'aide financière qu'il peut obtenir du FMI* »⁵⁰².

⁴⁹⁹ V. Art. 1^{er} ii) des statuts du FMI.

⁵⁰⁰ V. Art. 1^{er} vi) des statuts du FMI.

⁵⁰¹ Alain PELLET, « Le financement dans le cadre du fonds monétaire international », in : *Droit de l'économie internationale*, éd. A. PEDONE, Paris, 2004, pp. 225-233, p. 229.

⁵⁰² Le Fonds monétaire international (FMI), « Quotes-parts au FMI », in : *Fiche Technique*, septembre 2016, p. 1.

344. En outre, « *le tirage s'analyse en un achat par un pays membre d'une certaine quantité de devises détenues par le Fonds* »⁵⁰³. Cet achat est effectué dans la monnaie du pays acheteur. À l'issue d'une période donnée – variable selon les types de tirage – le pays en question doit racheter sa propre monnaie en fournissant au Fonds une quantité de devises équivalente⁵⁰⁴. Ainsi, les opérations et transactions du Fonds s'effectuent par l'intermédiaire d'un *compte général*. Cependant, à la suite d'un premier amendement aux statuts du FMI, intervenu en 1969 et entré en vigueur en 1970, « *le Fonds est désormais autorisé, en vue de compléter les instruments de réserve existants lorsque le besoin s'en fait sentir, à allouer des droits de tirage spéciaux (DTS) aux membres qui participent, dans les conditions définies, au compte de tirage spécial* »⁵⁰⁵. En effet, « *le DTS est un actif de réserve international, créé en 1969 par le FMI afin de compléter les réserves de change officielles de ses pays membres. En mars 2016, 204,1 milliards de DTS avaient été créés et alloués aux pays membres (soit l'équivalent d'environ 285 milliards de dollars). Les DTS peuvent être échangés contre des devises librement utilisables. À compter du 1^{er} octobre 2016, la valeur du DTS repose sur un panier de cinq grandes devises, notamment le dollar des États-Unis, l'euro, le renminbi chinois (RMB), le yen japonais et la livre sterling* »⁵⁰⁶.

345. Par ailleurs, depuis 1970, le FMI continu d'œuvrer pour demeurer incontournable dans la gestion de crise grâce à son caractère quasi universel et ses objectifs

⁵⁰³ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, Loc. cit. p. 371.

⁵⁰⁴ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *ibid.* p. 371.

⁵⁰⁵ *Id.*

⁵⁰⁶ Le Fonds monétaire international (FMI), « Droit de tirage spécial (DTS) », in : *Fiche Technique*, septembre 2016, p. 1.

statutaires⁵⁰⁷. En 2008, le Fonds a approuvé la mise à disposition de plus de 325 milliards de dollars pour une cinquantaine d'États membres⁵⁰⁸, y compris ceux de l'Union européenne⁵⁰⁹.

346. Statutairement, le FMI, au-delà de son rôle de gendarme monétaire, « œuvre à faciliter le rééquilibrage de la balance des paiements des États »⁵¹⁰. À cet effet, le FMI accorde deux types essentiels d'assistance financière aux pays à faible revenu. D'une part, « des prêts à faible taux d'intérêt dans le cadre du fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (fonds fiduciaire RPC) »⁵¹¹, et d'autre part « un allègement de dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (initiative PPTE), de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) et du fonds fiduciaire pour l'allègement de la dette après une catastrophe (ADAC) »⁵¹².

347. Par ailleurs, les prêts qu'il accorde aux États, sont le plus souvent sous la forme d'achats de monnaie. En fait, « ces prêts anciennement nommés Facilité d'Ajustement structurel (FAS) sont aujourd'hui appelés Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC) »⁵¹³. Cependant, la durée de ces prêts est très faible. En effet, généralement,

⁵⁰⁷ États sont membres du FMI. Ses objectifs consistent à « faciliter l'expansion et l'accroissement harmonieux du commerce international et contribuer ainsi à l'instauration et au maintien de niveaux élevés d'emploi et de revenu réel et au développement des ressources productives » (Article I (ii) des Statuts).

⁵⁰⁸ IMF, « Lending by the IMF: the changing nature of lending », disponible sur <http://www.imf.org/external/about/lending.htm>.

⁵⁰⁹ Régis BISMUTH, « L'assistance financière du FMI aux États membres de la zone euro : de l'inconcevable au conventionnel », *Revue des affaires européennes*, 2012, pp. 747-757, p.748.

⁵¹⁰ Statuts du FMI, Article I : « v) Donner confiance aux États membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale ».

⁵¹¹ V. Fiche technique du fonds monétaire international, publié le 09 avril 2015, disponible sur <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/finfacf.htm>. (Consulté le 17 mai 2018).

⁵¹² *Idem*.

⁵¹³ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., P. DAILLIER., M. FORTEAU et A. PELLET., *Droit international Public*, op. cit. p. 1197.

« ces prêts ont une durée de vie inférieure à 3 ans et ne peuvent excéder une certaine valeur propre à chaque pays (quote-part) et il est délivré sous 3 tranches à un taux d'intérêt très faible (0,5 à 1%) »⁵¹⁴. Cependant, pour s'assurer de son bon remboursement, le FMI en collaboration avec le pays concerné, met en place un programme-cadre détaillant les objectifs quantitatifs et qualitatifs à atteindre et les moyens employés. En effet, les mesures qu'attend le FMI pour débloquer le prêt sont des mesures en faveur du développement et tournées vers une restructuration du pays afin de ne plus revenir à un déséquilibre de balance de paiement⁵¹⁵. On peut citer par exemple, les mesures suivantes : abandon des subventions des produits de première nécessité pour améliorer la concurrence, la réduction des dépenses budgétaires, la dévaluation de la monnaie pour rendre les produits locaux exportés moins cher, taux d'intérêt haut pour attirer les capitaux étrangers, l'ouverture des marchés et la mise en place d'une TVA.

348. Finalement, ces programmes stimulent l'offre, répriment l'excès de demande et agissent sur les structures sectorielles et institutionnelles du pays. Ainsi, dans ce programme le pays s'engage à respecter les mesures et surtout à ne pas : « *imposer de restrictions aux échanges et surtout aux importations, pratiquer des taux de changes multiples, conclure des accords de paiements bilatéraux, c'est-à-dire appliquer des taux de change discriminatoires* ». Les contraintes de ce programme peuvent se résumer en une seule contrainte, notamment l'ouverture au marché mondiale que le FMI considère comme un élément essentiel à une croissance économique soutenue et durable⁵¹⁶.

349. En résumé, la BM et le FMI unissent leurs efforts concernant par exemple, l'allègement de la dette en lançant l'initiative en faveur des pays très pauvres et endettés (initiative PPTE). Selon ATTAC, « *le but du FMI dans cette perspective est de diminuer la*

⁵¹⁴ Meltzer ALLAN., « La réforme des institutions financières internationales : plan pour la stabilité financière et le développement économique », Département d'État, Février 2002.

⁵¹⁵ Gilbert BLARDONE., *Le FMI : l'ajustement et les coûts de l'homme*, Paris, les éditions de l'Épargne, 1990, p. 27.

⁵¹⁶ ATTAC., « Que faire du FMI et de la Banque Mondiale », éd. Mille et une nuits, coll. « Les Petits Libres », 2002, p. 15.

*dette extérieure et de réduire la pauvreté, mais aussi d'apprendre au pays à optimiser l'efficacité de l'aide extérieure »*⁵¹⁷.

B. Le cofinancement

350. En principe, les organismes internationaux ne financent qu'une partie du projet ou du programme, et l'emprunteur fournit le solde du coût. Dans ce cas, l'organisme prêteur exige l'application de ses règles et de ses procédures en matière d'acquisition de biens et de services. Cependant, il arrive que les emprunteurs ne disposent pas de ressources financières suffisantes pour couvrir leur partie du projet. L'organisme international tentera alors, jouant en cela un rôle de catalyseur de fonds pour le développement, d'associer d'autres partenaires (cofinanciers) intéressés par le projet qui apporteront un complément de ressources. C'est ce qui est appelé le cofinancement⁵¹⁸. À ce titre, « *le cofinancement consiste donc en cette association de plusieurs bailleurs de fonds pour financer un même projet ou programme de développement* »⁵¹⁹. En d'autres termes, le terme de cofinancement signifiera « *tout arrangement en vertu duquel des fonds prêtés par la Banque Mondiale (ou par tout autre organisme multilatéral jouant le rôle de pivot dans l'opération) sont associés à des fonds fournis par d'autres sources extérieures aux pays emprunteurs, pour financer un projet* »⁵²⁰. Ainsi, le bailleur de fonds principal est généralement l'une des grandes institutions multilatérales de développement.

351. Le but de cette partie est précisément d'étudier les techniques et les sources du cofinancement (1), ainsi que les modalités juridiques de ce cofinancement (2).

⁵¹⁷ *Ibid.*, p. 15.

⁵¹⁸ Jean CARRIERE, « Le cofinancement », dans *Revue économique*, vol. 29, n°6, 1978, pp. 1043-1050, p. 1043

⁵¹⁹ Philippe GUIRLET, *op. cit.*, p.29.

⁵²⁰ Carrière JEAN, « Le cofinancement », *op. cit.*, p. 1043.

1) Les techniques et les sources du cofinancement

352. Selon la CNUCED, « le concours financier associatif accordé à des emprunteurs (par la Banque mondiale, par exemple) pour les aider à accroître les fonds à leur disposition en faisant appel à diverses sources extérieures de financement des investissements, eu égard à la situation particulière d'endettement du pays et en vue, essentiellement, d'appuyer des projets hautement prioritaires. Les fonds proviennent d'organismes publics gérant des programmes bilatéraux de développement, d'organismes multilatéraux, tels que les banques régionales de développement, d'organismes de crédit à l'exportation et de banques commerciales »⁵²¹. En réalité, les liens juridiques entre banques internationales de développement et investisseurs dépendent des techniques de cofinancement employées (a), ainsi que des sources dont ils proviennent (b).

a) Les techniques du cofinancement

353. Le cofinancement se pratique principalement de deux manières, notamment le cofinancement conjoint et le cofinancement parallèle et très récemment le cofinancement complémentaire. En effet, « le cofinancement conjoint désigne une forme de cofinancement dans le cadre de laquelle une liste commune de biens et de services a été établie et dont le financement, pour chaque élément de la liste, est partagé entre la Banque-pivot et les autres organismes suivant des pourcentages convenus »⁵²². Dans le cadre de cette technique de financement, le projet est commun aux différents bailleurs de fonds. À ce titre, si un organisme international est associé et s'il est le bailleur de fonds principal, il exigera que soient respectées ses propres règles de passation des marchés⁵²³. En revanche, s'il ne l'est pas, il posera comme condition que soient respectés les principes d'impartialité, d'égalité de chances et d'efficacité

⁵²¹ CNUCED, Glossaire de la dette et du SYGADE, CNUCED, 2000, p. 11. Disponible sur le site de la CNUCED : <file:///C:/Users/User/Desktop/APD/GLOSSAIRE%20DE%20LA%20DETTE%20DU%20SYGAD.pdf>

⁵²² Carrière JEAN, *op. cit.*, p. 1043.

⁵²³ Philippe SAUNIER, « Banques internationales de développement », dans *répertoire de droit international*, éd. Dalloz, 2012, pp. 33-35, p. 34.

lors de l'acquisition des biens et services nécessaires au projet⁵²⁴. Il veillera notamment à ce que, dans la mesure du possible, l'appel d'offres international soit adopté comme mode d'acquisition et qu'aucune restriction ne puisse jouer contre un pays membre.

354. En outre, « *le financement parallèle désigne une technique de cofinancement dans le cadre duquel la Banque-pivot et l'organisme de crédit associé financent des éléments différents, ou des parties différentes d'un même projet* »⁵²⁵. En effet, dans le cadre du financement parallèle, le projet est divisé en parts logiques correspondant aux montants financés par chacun des bailleurs de fonds. Dans ce contexte, les règles de passation des marchés de l'organisme international ne s'appliquent qu'aux composantes financées par celui-ci. Ainsi, les cofinancements parallèles juxtaposent les prêts des cofinanciers affectés à des lots spécifiques constitutifs d'une opération d'investissement. Il s'agit d'un faisceau de prêts attribués au pays emprunteur selon les procédures propres à chaque cofinancier. Ce dispositif est propice aux combinaisons de crédits liés à l'achat de fournitures ou de biens d'équipement dans le pays d'origine du cofinancier, et de crédits dont l'emploi est soumis à appel d'offres international⁵²⁶.

355. Enfin, la BID depuis 1976 et la BAsD depuis 1984 utilisent les cofinancements par cession de participations, ou cofinancement complémentaire. Dans le cadre de cette technique de cofinancement, l'opération de cofinancement fait l'objet de deux prêts, notamment le prêt ordinaire et le prêt complémentaire. En effet, le prêt ordinaire est celui qui est accordé par la banque multilatérale à l'emprunteur.

356. Tandis que le prêt complémentaire est négocié aux conditions du marché et rétrocédé aux cofinanciers. Les deux prêts étant négociés par les banques multilatérales de développement, les cofinanciers n'ont aucun lien juridique avec les emprunteurs, ce qui réduit leurs risques. Le contrat de prêt complémentaire comprend une clause de manquement croisé faisant référence au prêt ordinaire. Le contrat de participation conclu entre la banque multilatérale et les banques commerciales prévoit la rétrocession de l'intégralité du prêt

⁵²⁴ Philippe GUIRLET, *op. cit.*, p.28.

⁵²⁵ *Ibid.*

⁵²⁶ Philippe SAUNIER, *Ibid.*, p. 34.

complémentaire⁵²⁷. Ce contrat contient une clause qui subordonne les décaissements des banques commerciales, d'une part, à l'exécution des obligations des banques multilatérales et, d'autre part, à l'absence de défaut de l'emprunteur vis-à-vis de sa dette extérieure envers les cofinanciers.

b) Les sources du cofinancement

357. Jusqu'ici, les principaux partenaires de la Banque Mondiale dans les opérations de cofinancement ont été les banques régionales de développement, les organismes publics d'aide au développement des pays du CAD, les organismes de crédit à l'exportation et les banques commerciales. Dans cet esprit, le cofinancement provient d'organismes publics (gouvernements principalement), d'institutions de crédits à l'exportation, ou de sources de capitaux privés. C'est dans ce dernier cas que le cofinancement est le plus rentable.

358. En effet, le cofinancement avec les organismes publics (gouvernements membres, leurs agences, et les organismes financiers multilatéraux) est et restera sans doute le principal type de cofinancement, tant par le nombre des opérations que par le montant total de l'assistance. Dans ce cas de figure, la Banque Mondiale est alors considérée comme un partenaire parmi d'autres dans l'effort de développement et il n'est pas rare que l'emprunteur indique d'autres organismes de crédit susceptibles de participer à une opération et les solliciter de son côté⁵²⁸. Dans d'autres cas, c'est la Banque elle-même qui identifie ces organismes.

359. En outre, les organismes de crédit à l'exportation de la plupart des pays du CAD participent également à des opérations de cofinancement, notamment dans des cofinancements conjoints, et plus récemment, sous forme de financement parallèle. Il est rappelé qu'alors, la Banque et l'emprunteur se partagent les éléments du projet à financer. Une série d'éléments sera financée par la Banque (il s'agit le plus souvent des travaux de génie civil) et les autres (généralement les marchés de matériel) par l'organisme de crédit à l'exportation⁵²⁹.

⁵²⁷ Philippe SAUNIER, *op. cit.*, p. 34.

⁵²⁸ Carrière JEAN, *op. cit.*, p. 1044.

⁵²⁹ Carrière JEAN, *op. cit.*, p. 1044.

360. Enfin, les sources de capitaux privés contribuent de manière considérable aux financements des projets et programmes de développement. Depuis longtemps, la Banque mondiale encourage le cofinancement en coopération avec des sources privées de capitaux. Celles-ci comprennent des banques commerciales, des compagnies d'assurances ou d'autres institutions opérant sur les marchés de capitaux privés situés en dehors du pays emprunteur. À la fin des années 1950 et pendant les années 1960, le cofinancement de la Banque a parfois été lié à des émissions publiques effectuées par les pays emprunteurs sur le marché des États-Unis. Il arrive également que les prêts de la Banque soient associés à des placements privés fait part des institutions. Depuis 1975, la Banque conduit un programme visant à accroître la participation du secteur privé à ses opérations⁵³⁰.

361. Ainsi, les systèmes de cofinancement sont surtout importants lorsque des sources privées sont impliquées dans les opérations. En fait, dans cette technique de cofinancement, les bailleurs de fonds bénéficient de l'expertise de la Banque, notamment de l'information sur le projet et le pays hôte, et garanties comme clause de défaut croisé. Cela leur permet d'accorder des conditions plus favorables à l'emprunteur.

2) Les modalités juridiques du cofinancement

362. Quelle extension connaît la mutualisation des ressources financières publiques ? comment les décideurs s'approprient-ils les procédures de cofinancement ? La réponse à ces questions varie selon qu'il s'agit la nature du cofinancement et l'organisme avec lequel le cofinancier s'associe. Pour mieux comprendre ce phénomène, étudions et analysons le cofinancement avec des capitaux publics et privés à travers les pratiques de certains organismes multilatéraux de développement, notamment la Banque mondiale (a) et l'UE (b).

a) Les modalités juridiques du cofinancement de la Banque mondiale

363. La Banque mondiale encourage depuis l'origine les cofinancements avec des investisseurs privés. Jusqu'aux années 1960, ces cofinancements ont été souvent liés à des émissions publiques de pays emprunteurs et ses prêts ont parfois été coordonnés avec des

⁵³⁰ Carrière JEAN, *ibid.*

placements privés d'investisseurs institutionnels. Depuis 1975, la Banque poursuit un programme précis visant à faire participer le secteur privé à ses opérations dans le cadre d'accords officiels.

364. Les modalités juridiques par la Banque mondiale pour monter une opération de cofinancement allient la souplesse à une relative simplicité. La Banque est attentive aux possibilités de cofinancements avec le secteur privé et encourage les emprunteurs à envisager cette solution lorsque cela est possible. Toutefois, c'est l'emprunteur qui choisit l'institution privée avec laquelle il négocie les modalités et les conditions d'un prêt. La Banque mondiale, pour sa part, se réserve le droit de formuler des observations sur cet accord de prêt mais n'est pas partie à sa négociation effective. Ainsi, par exemple, la BIRD peut financer la participation de l'État au capital d'entreprises mixtes créées entre un État et des entrepreneurs privés, alors que les banques commerciales financent la participation des entrepreneurs privés. Tel fut le cas du financement de la construction du Pipeline Tchad-Cameroun. Dans cet investissement, la Banque a accordé deux prêts, respectivement au gouvernement du Tchad et au Gouvernement du Cameroun, pour leur permettre de financer leurs actions dans les deux compagnies responsables de la construction et de l'exploitation du pipeline sur leur territoire respectif. Les sociétés pétrolières actionnaires du projet ont obtenu des financements de banques commerciales, mais aussi de la SFI et de la BEI⁵³¹.

365. Un autre exemple pertinent est celui du Barrage de Nam Theun 2 au Laos, financé par un investissement de la Compagnie française Électricité de France dans le cadre d'une entreprise mixte avec le Gouvernement laotien et d'autres investisseurs privés étrangers. La Banque mondiale a cofinancé ce projet en octroyant une garantie partielle aux investisseurs privés impliqués et un don au gouvernement laotien pur couvrir sa participation⁵³² dans la

⁵³¹ Banque mondiale en ligne : http://web.worldbank.org/archive/website01210/WEB/0_CO-15.HTM (consulté le 17 mars 2019).

⁵³² La Banque mondiale, disponible sur <http://documents.worldbank.org/curated/en/39591468299205328/pdf/751630BRI0P07600Box374367B00PUBLIC0.pdf> (consulté le 17 mars 2019).

société mixte créée aux fins de construire et gérer le barrage hydroélectrique⁵³³ qui devait produire 1050 mégawatts d'électricité dont plus de quatre-vingt-dix pour cent sont à exporter vers la Thaïlande, voisine du Laos.

366. Il faut noter que l'expansion du volume des prêts consentis par les Banques commerciales aux pays en développement a modifié de façon spectaculaire l'offre de capitaux pour le développement à partir de la décennie 1970. Mais, s'il est vrai que les opérations de cofinancement de la Banque mondiale avec des sources privées se sont multipliées et diversifiées au cours des années récentes, leur nombre et leur volume restent relativement peu importants lorsqu'on les compare au montant global des prêts accordés par les banques privées aux pays en développement⁵³⁴.

b) Les modalités juridiques du cofinancement de l'Union européenne

367. Depuis l'accord de Cotonou, signé le 23 juin 2000, la coopération financière de l'UE avec les pays ACP utilise un ou plusieurs des instruments qui sont soumis à des conditions particulières⁵³⁵. Il s'agit notamment des subventions ou dons, des capitaux à risques au titre du Fonds européen de développement (FED)⁵³⁶ et des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) sur ses fonds propres⁵³⁷. Ces instruments sont destinés à financer des activités de développement selon les termes des accords qui les consacrent. Cependant l'UE a aussi répondu à la nécessité de coordonner son aide avec celles d'autres institutions, notamment dans le cadre de cofinancements.

⁵³³ Cf. Le site web de la société mixte NTPC consultable en ligne : <https://www.namtheun2.com> (consulté 17 mars 2019).

⁵³⁴ Pour plus d'amples informations sur cette question, voir : Zalmaï. HAQUANI, Philippe SAUNIER, *Droit international de l'économie*, Paris, 2007, 2^e éd., p. 99 -102.

⁵³⁵ L'accord de Cotonou précise aux articles 1 à 7 de son annexe II, ces conditions.

⁵³⁶ C'est le plus important instrument financier de la coopération ACP-UE.

⁵³⁷ Banque européenne d'investissement, évaluation des financements de la BEI sous forme de prêts individuels au titre de la Convention de Lomé IV, BEI, 2006, disponible sur http://www.eib.org/attachments/ev/ev_individual_loans_acp_fr.pdf (consulté le 17 mars 2019).

368. En effet, la Convention de Cotonou prévoit que « à la demande des États ACP, les moyens de financement du présent accord peuvent être affectés à des cofinancements, en particulier avec des organismes et des institutions de développement, des États-membres de la Communauté, des États ACP, des pays tiers ou des institutions financières internationales ou privées, des entreprises, ou des organismes de crédit à l'exportation »⁵³⁸. De plus, « il est apporté une attention particulière aux possibilités de cofinancement dans les cas où la participation de la Communauté encourage d'autres institutions de financement et où un tel financement peut conduire à un montage financier avantageux pour l'État ACP concerné »⁵³⁹.

369. Dans ce contexte, les cofinancements sont susceptibles de présenter un intérêt dans différentes situations. Tout d'abord, le cofinancement peut présenter un intérêt dans les grands projets qui ne peuvent être financés par une seule source de financement. Il peut également présenter des intérêts dans les projets pour lesquels la participation et l'expérience pourraient faciliter la participation d'autres institutions de financement. Toujours dans le même ordre d'idées, il peut s'avérer nécessaire dans le cadre des projets qui peuvent non seulement bénéficier à la fois de financements à des conditions souples et de financements à des conditions normales mais aussi des projets qui peuvent être décomposés en projets éligibles à des sources de financement différentes. Enfin, le cofinancement peut aussi présenter un intérêt dans les projets pour lesquels une diversification des financements peut se révéler avantageuse et les projets à caractère régional et interrégional⁵⁴⁰.

370. Les cofinancements peuvent également prendre la forme de financements conjoints ou de financements parallèles. Selon la Convention, la préférence doit être donnée à la formule qui conduit au meilleur coût et à la meilleure efficacité⁵⁴¹. La Convention contient encore quelques dispositions relatives à la coordination. Le principe en est posé par l'article 65 al. 3 de l'accord de Cotonou.

⁵³⁸ Art. 65, al. 1 de l'Accord de Cotonou.

⁵³⁹ Art. 65, al. 2 de l'Accord de Cotonou.

⁵⁴⁰ Philippe GUIRLET, *op. cit.*, p. 29.

⁵⁴¹ Art. 63, al. 3 de l'Accord de Cotonou.

§2 : L'aide financière des organismes régionaux et sous-régionaux

371. Les organisations régionales et spéciales font partie des institutions financières qui visent à intégrer les États en développement à l'économie mondiale (A). De même, la coopération Sud-Sud et le financement climatique constituent eux aussi pour les pays en développement de nouvelles sources de financement public qui ont fortement progressé ces dernières décennies (B).

A. L'aide des organisations régionales

372. Dans le cadre régional, l'aide financière multilatérale prend des formes variées et sans rapport direct les unes avec les autres. Par certains aspects, cette aide est le fait d'une organisation internationale regroupant des pays développés et décidant d'inclure l'aide au développement parmi des activités multiples. Ainsi, en est-il de l'aide dispensée par l'*Union Européenne* (1). Dans d'autres cas, l'aide est organisée par des pays en développement eux-mêmes, avec ou sans le concours des pays développés (2).

1) L'Union européenne (UE)

373. Dans le cadre du financement du développement, l'Union européenne (UE) aide les pays en développement et les nouvelles démocraties tant en matière économique qu'en matière politique. L'objectif visé par l'UE est de rétablir des équilibres afin de stabiliser certaines régions du monde. Pourtant, il semble que la chose n'est pas aisée car elle nécessite pour les États de se plier aux règles posées par l'UE. Comme en témoigne Dominique DELAPLACE, « *en matière économique les règles claires et précises sont assez bien acceptées alors qu'en matière politique, les États veillent jalousement au respect de leur souveraineté et se soumettent souvent difficilement aux exigences imposées par le partenaire européen, notamment en matière de respect des droits de l'homme* »⁵⁴². C'est dire donc, que les

⁵⁴² Dominique DELAPLACE., « L'Union européenne et la conditionnalité de l'aide au développement », *RTD Eur*, éd. Dalloz, 2001, p. 609.

bénéficiaires de l'aide européenne, préféraient plus les aides en matière économique, notamment financière que celles en matière politique.

374. L'aide financière de l'UE, et de la CEE qui l'a précédé, a une longue histoire et s'inscrit dans une tradition continue. Elle remonte en effet à la « *création de la Communauté puisqu'elle apparaît déjà dans la Convention d'application annexée au Traité de Rome et relative à l'association des Pays et Territoires d'Outremer* »⁵⁴³. Cependant, l'aide financière de l'UE a subi toute une évolution caractérisée d'une part par le maintien des principes fondamentaux sur lesquels elle a été édifiée à l'origine, d'autre part et en même temps par la novation qu'elle a connu du fait de l'accession à l'indépendance des pays associés au marché commun, et ultérieurement de l'élargissement de la Communauté ainsi que de l'extension géographique de sa politique d'aide⁵⁴⁴.

375. En outre, les aides financières de « *l'Union européenne s'inscrivent dans un cadre conventionnel, ce qui présente plusieurs avantages : certitude quant au montant de l'aide promise, planification des opérations, établissement d'une procédure de négociation et de suivi des opérations* »⁵⁴⁵.

376. Pour mieux comprendre l'idée que recouvre l'aide financière de l'UE, étudions et analysons succinctement les lignes budgétaires consacrées à l'aide au développement (a) et les Fonds et Facilités de financement de l'aide au développement (b).

a) Les lignes budgétaires consacrées à l'aide au développement

377. L'UE européenne entretient des relations de coopération avec un grand nombre de pays en développement. Contribuant à la réduction et à l'éradication de la pauvreté, l'UE a créé des lignes budgétaires consacrées à l'aide au développement. Par exemple, au cours de

⁵⁴³ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, Paris, éd. A. PEDONE, 2019, p. 409.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, p. 409.

⁵⁴⁵ Daniel COHEN, Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY., Pierre JACQUET, *La France et l'aide publique au développement*, éd. La Documentation française, Coll. « Les Rapports du Conseil d'analyse économique », Paris, 2006, 356 p, p. 102.

l'année 2006, un effort de rationalisation des lignes budgétaires consacrées à l'aide au développement a parallèlement été conduit dans le cadre des perspectives financières 2007-2013. Cet effort a permis de réduire à six le nombre de lignes budgétaires en matière d'aide, au premier rang desquelles figurent le Fonds européen de développement (FED), l'instrument de coopération au développement (ICD), l'instrument européen de promotion de la démocratie et des droits de l'homme (IEDDH), l'instrument d'aide humanitaire, l'instrument de stabilité et l'instrument européen de voisinage.

378. Tout d'abord, le Fonds européen de développement (FED), « *est l'instrument principal de l'aide communautaire à la coopération au développement aux États ACP ainsi qu'aux pays et territoire d'outre-mer (PTOM)* »⁵⁴⁶. En d'autres termes, le FED est considéré comme l'outil principal chargé de financer les politiques de développement entreprises par l'UE dans sa coopération avec les pays du Sud. Créé en application des dispositions du traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, le FED vise à réaliser une action d'aide communautaire se distinguant des aides nationales et bilatérales apportées déjà par les États européens aux pays et territoires associés. Financée par les contributions des États membres de l'UE (qui abandonnent leur contrôle exclusif sur l'utilisation des sommes versées), l'aide apportée par le Fonds présente un caractère essentiel de complémentarité en ce sens qu'elle s'ajoute aux moyens d'origine nationale ou internationale déjà mis en œuvre, ne pouvant se substituer par ailleurs aux efforts réalisés par les États membres exerçant des responsabilités particulières vis-à-vis des pays associés⁵⁴⁷.

379. Cependant, comme le souligne Cheikh Nbacke Ndoeye, « *cet instrument constitue une attraction au point de vue de sa gestion qui n'a cessé de connaître des évolutions tenant compte non seulement de la situation internationale mais également du [comportement] des acteurs. Bien que, suite à la demande du Parlement européen, un titre soit réservé pour le Fonds dans le budget communautaire depuis 1993, le FED ne fait toujours pas partie du budget*

⁵⁴⁶ COMMISSION EUROPEENNE, Fonds européen de développement, disponible sur http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/FED/fed_fr.cfm (consulté le 12 novembre 2017).

⁵⁴⁷ V. Le Fonds européen de développement, in : *Tiers-Monde*, tome 2, n°6, 1961, pp. 236. Disponible en ligne : www.persee.fr/doc/tiers_0040-7356_1961_nm_2_6_5804.

communautaire général »⁵⁴⁸. Cela dit, il est important de rappeler que le FED est un fonds extrabudgétaire, financé directement par les États membres de l'UE selon une clé de contribution spécifique. Il finance la coopération avec les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ainsi qu'avec les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)⁵⁴⁹.

380. Ainsi, le FED étant un mécanisme extrabudgétaire, il n'est pas soumis au contrôle du Parlement européen. C'est dire donc que le FED est financé par la contribution volontaire des États membres et reste ainsi hors budget de l'UE. Ce qui signifie à ce titre, qu'il est soumis à ses propres règles financières et est dirigé par un comité scientifique. Cependant, comme il ne fait pas partie du budget de l'UE, le FED n'est pas soumis au principe d'annualité (validité d'un an). Il n'y a donc pas de délai pour la mise en œuvre des projets, même si celle-ci ne doit normalement pas durer plus de dix ans. Il est institué par un accord interne entre les représentants des pays de l'UE, réunis au sein du Conseil. Dans ce contexte, il est géré par un comité et, à ce titre, la Commission européenne reste le responsable de l'exécution financière des projets et activités réalisés au moyen des ressources du FED.

381. Par ailleurs, depuis sa création, l'UE a conclu plusieurs FED. En effet, les Fonds européens de développement qui ont précédé le 9^e FED étaient subdivisés en plusieurs instruments financiers. Il convient cependant de rappeler que « *chaque instrument fonctionnait selon sa logique propre et était soumis à ses procédures spécifiques, ainsi qu'à sa méthode de programmation. Cette dispersion rendait impossible une vue d'ensemble et une cohérence de l'aide européenne. De surcroît, un système d'allocation rigide par instrument était synonyme de manque de flexibilité dans le cadre de chaque programmation nationale.* »⁵⁵⁰.

382. Par souci de cohérence et d'efficacité, les instruments financiers ont été regroupés et rationalisés dans l'Accord de Cotonou. Cet accord a réduit à deux le nombre

⁵⁴⁸ NDOYE Cheikh-Mbacké, *La coopération entre l'Union européenne et les États ACP : l'exemple du Sénégal*, Thèse de Doctorat de Droit public, Université de Reims, 2012, p. 120.

⁵⁴⁹ En savoir plus sur le FED « *EU PUBLIC FINANCE* », (En Anglais, p. 297). Disponible sur https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2014/eu_pub_fin_en.pdf#page=299.

⁵⁵⁰ Yves PALAU, « Fonds européen de développement », *Répertoire de droit européen*, éd. Dalloz, 2008, pp.1-252, p. 48 et 56.

d'instruments financiers relevant du FED. C'est-à-dire, que l'aide financière de l'Union est distribuée par le Fonds européen de développement (FED), par le biais de deux instruments. Le premier permet de financer l'aide au développement à long terme, est « *la facilité de l'aide non remboursable (dons) qui fait l'objet d'un montant forfaitaire par chaque État* »⁵⁵¹. Et le seconde, destiné à assurer la promotion du développement de secteur privé dans les États ACP, est « *la facilité d'investissement, gérée par la Banque européenne d'investissement (BEI), qui peut investir sous forme de prêts, de fonds propres et de quasi-fonds propres ou accorder des garanties à l'appui d'investissements privés intérieurs et étrangers* »⁵⁵². Malgré tout, certains financements spécifiques sont toujours possibles. En effet, un nouveau système de programmation de l'aide octroyée par l'UE est institué et centré sur des stratégies de coopération nationale (SCN) qui font l'objet d'un examen annuel⁵⁵³.

383. Chaque FED est conclu pour une période d'environ cinq ans. Depuis la conclusion de la première convention de partenariat en 1964, les cycles suivent, en général, ceux des accords de partenariat. Le 1^{er} FED : 1959-1964, le 2^e FED : 1964-1970 (Convention de Yaoundé I), le 3^e FED : 1970-1975 (Convention de Yaoundé II), 4^e FED : 1975-1980 (Convention de Lomé I), 5^e FED : 1980-1985 (Convention de Lomé II), 6^e FED : 1985-1990 (Convention de Lomé III), 7^e FED : 1990-1995 (Convention de Lomé IV), 8^e FED : 1995-2000 (Convention de Lomé IV et sa révision IV bis), 9^e FED : 2000-2007 (Convention de Cotonou), 10 FED : 2008-2013 (Convention de Cotonou révisé). Chaque FED était conclu pour une période de cinq ans depuis 1959. Depuis la création du FED, la France a toujours fait partie des premiers contributeurs. Même si sa part a baissé en 2011, « *elle reste le deuxième contributeur derrière l'Allemagne et a alloué 804 millions d'euros au FED en 2011 soit 38,1 % du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement* »⁵⁵⁴. Doté d'un budget de

⁵⁵¹ Leonie F. GUDER., *the Administration of Debt Relief by the International Financial Institutions: A Legal Reconstruction of the HIPC Initiative*, Springer, Berlin, 2009, XVIII – 355 p, p. 72.

⁵⁵² Léonie F. GUDER., *op. cit.*, p. 72 et s.

⁵⁵³ *Idem.*

⁵⁵⁴ Aide publique au développement : recommandation pour un budget en cohérence avec les ambitions françaises. PLF 2013- l'APD pour les parlementaires - Coordination SUD. PDF. 2013, disponible sur

30,5 milliards d'euros sur la période 2014-2020, le FED soutient les actions visant à promouvoir le développement économique, social et humain ainsi que de la coopération et de l'intégration régionale dans les pays et territoires en voie de développement⁵⁵⁵.

384. En outre, l'instrument de coopération au développement (ICD) « *est par définition l'instrument de financement de la coopération au développement qui améliore le précédent cadre de la coopération au développement de la Communauté en fusionnant les différents instruments géographiques et thématiques en un instrument unique* »⁵⁵⁶. Doté d'un budget de 19,7 milliards d'euros sur la période 2014-2020, l'ICD de l'UE sert des objectifs de réduction de la pauvreté, de développement économique et social durable et d'insertion des pays en développement dans l'économie mondiale⁵⁵⁷.

385. Partant, le programme géographique est « *l'instrument qui couvre cinq zones, notamment les pays en développement d'Asie, d'Asie centrale, d'Amérique latine, du Moyen-Orient, ainsi que l'Afrique du Sud. Il est doté environ de 10 milliards d'euros entre 2014-2020 et vise trois objectifs, notamment la réduction de la pauvreté, le développement économique et social durable et l'insertion des pays en développement dans l'économie mondiale* »⁵⁵⁸. Par ailleurs, des programmes thématiques s'adressent à tous les bénéficiaires d'aide extérieure de l'UE, et pas seulement ceux mentionnés supra. C'est-à-dire, les programmes financés au titre du volet thématique n'ont pas de restriction géographique et peuvent concerner aussi les pays couverts par le FED, l'instrument de voisinage ou encore l'ICD géographique. Doté de 5 milliards d'euros pour la même année, les programmes thématiques couvrent cinq lignes budgétaires⁵⁵⁹. Il s'agit de l'investissement dans les ressources humaines, de l'environnement

file:///C:/Users/Documents/ADP/Livret%20PLF%202013%20-%20L'APD%20pour%20les%20parlementaires%20-%20Coordination%20SUD.pdf.

⁵⁵⁵ Règlement (UE) n°566/2014 du 26 mai 2014.

⁵⁵⁶ Corinne BAILLEIX, *L'aide européenne au développement*, Paris, La documentation française, 2010, p. 46.

⁵⁵⁷ Cf. Règlement (UE) n°233/2014 du 11 mars 2014.

⁵⁵⁸ Règlement (UE) n°566/2014 du 26 mai 2014.

⁵⁵⁹ Règlement (UE) n°233/2014 du 11 mars 2014, *op. cit.*

et la gestion durable, les acteurs non étatiques et les autorités locales, la sécurité alimentaire et enfin la coopération dans le domaine des migrations et de l'asile⁵⁶⁰.

386. Par ailleurs, l'instrument de promotion de la démocratie et des droits de l'homme (IEDDH), « *consiste à fournir une aide au développement et à la consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'au respect de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il est l'instrument phare de l'UE en matière de promotion des droits de l'Homme* »⁵⁶¹. Lancé en 2006 en remplacement de l'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme, « *l'IEDDH doté d'une ligne budgétaire de 1,103 milliards d'euros pour la période 2007-2013 promeut toutes formes de soutien à la démocratie participative et aux droits de l'homme* »⁵⁶². Géré par la Commission européenne, ses objectifs se divisent en deux grandes catégories, notamment le soutien aux droits de l'homme dans le monde et à la démocratie ainsi que les missions d'observation électorale.

387. L'instrument d'aide humanitaire d'urgence « *visé à atténuer au plus vite les souffrances des populations affectées par des désastres d'origine humaine (guerre civile) ou naturelle (séisme, tsunami, sécheresse, inondation, etc.)* »⁵⁶³. Doté de 5,613 milliards d'euros entre 2007 et 2013, l'instrument d'aide humanitaire finance des actions de secours aux populations, d'une durée inférieure à 6 mois, destinées à préparer la reconstruction et à prévenir certains risques⁵⁶⁴. Cependant, les principes fondamentaux qui sous-tendent l'aide humanitaire (humanité, impartialité, indépendance et neutralité) doivent être conformes au droit humanitaire international et à la défense de l'espace humanitaire. Dans la pratique, les décisions d'octroi de l'aide humanitaire sont fondées sur la seule évaluation des besoins humanitaires des populations bénéficiaires.

388. L'instrument de stabilité (doté de 2,062 milliards d'euros pour la période 2007-2013) fournit une aide d'urgence dans des cas de crises menaçant notamment la paix et les

⁵⁶⁰ Corinne BAILLEIX, *L'aide européenne au développement*, op. cit., p. 46.

⁵⁶¹ Cf. Règlement (UE) n°235/2014 du 11 mars 2014.

⁵⁶² Corinne BAILLEIX, *ibid.*, p. 46 et s.

⁵⁶³ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *L'aide publique au développement*, op. cit., p. 11.

⁵⁶⁴ Corinne BAILLEIX, *ibid.*, p. 48.

droits de l'homme. Il finance également des actions de stabilisation tel le soutien à la mise en place de tribunaux spéciaux internationaux⁵⁶⁵.

389. Enfin, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) fournit de l'aide aux voisins orientaux et méditerranéens de l'Union. Doté de 11, 181 milliards d'euros, l'IEVP prévoit des actions spécifiques de coopération transfrontalière impliquant les pays de l'Union et ceux du voisinage⁵⁶⁶.

b) Fonds et facilités de financement du développement

390. Bien qu'elle n'intervienne pas concrètement dans la mise en œuvre des actions de développement, « *l'UE offre toute une gamme de financements aux opérateurs publics ou privés spécialisés dans le domaine du développement (gouvernements des pays bénéficiaires, dans le cas de l'appui budgétaire, agences de développement nationales ou multilatérales, ONG, collectivités locales, notamment)* »⁵⁶⁷. À cet égard, l'UE est ainsi impliquée dans plusieurs fonds et facilités de financement du développement.

391. Tout d'abord, l'UE offre aux opérateurs publics et privés spécialisés dans le domaine du développement la facilité de financement internationale. En effet, « *lancée en 2006 par le Royaume-Uni et la France, la facilité de financement internationale permet de financer des actions de vaccination par des emprunts sur les marchés obligataires internationaux (hors APD). Dans ce contexte, elle a permis de lever 5 milliards de dollars en 2009, ce qui constitue un montant assez substantiel* »⁵⁶⁸.

392. En outre, les facilités sectorielles européennes (eau et énergie) permettent de centraliser la gestion de fonds du FED dans quelques domaines, tout en finançant des projets portés par des ONG. Elles contribuent à renforcer la visibilité de l'action européenne dans un

⁵⁶⁵ *Ibid.*, p. 48.

⁵⁶⁶ Corinne BAILLEIX, *ibid.*, p. 48.

⁵⁶⁷ Corinne BAILLEIX, *ibid.*, p. 102.

⁵⁶⁸ Corinne BAILLEIX, *loc. cit.*

secteur donné et à valoriser la contribution de la société civile. Leur articulation avec des actions nationales et régionales reste cependant insuffisante⁵⁶⁹.

393. L'UE offre également « *des Facilités d'investissement européennes permettant de combiner des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI) et des dons issus du budget communautaire ou du FED. Les combinaisons de dons et de prêts ont pour intérêt d'élargir la palette des interventions financées par le budget européen et de créer des effets de levier entre dons et prêts, tout en renforçant la coordination entre les actions de la Commission et celles de la BEI. Leur gestion est cependant complexe* »⁵⁷⁰. On peut citer par exemple la Facilité euro-méditerranéenne d'investissement et de partenariat (FEMIP), la Facilité d'investissement de Cotonou, et la Facilité européenne d'investissement (FEI) pour les Balkans occidentaux et la Turquie.

394. Par ailleurs, le Fonds fiduciaire européen « *est un mécanisme innovant, prévu dans le règlement financier de l'UE, qui est utilisé dans le domaine de la coopération au développement pour mettre en commun des ressources importantes provenant de différentes dimensions d'une situation d'urgence* »⁵⁷¹. Autrement dit, les Fonds fiduciaires européens permettant la mise en commun de fonds de la Commission et d'autres acteurs (États membres notamment) pour des financements associant des prêts et des dons. En effet, « *les dons peuvent être utilisés pour soutenir les prêts de Banques de développement européennes (BEI, mais aussi BERD), et bilatérales (AFD, KFW Groupe). Les contributeurs sont impliqués dans la gouvernance de ces fonds fiduciaires européens* »⁵⁷². Dans cette catégorie, on trouve le Fonds fiduciaire pour les infrastructures UE-Afrique et la Facilité d'investissement de voisinage.

395. Enfin, « *l'UE contribue à différents fonds internationaux (Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme. Le fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, lancé en 2008, Fonds de reconstruction*

⁵⁶⁹ *Ibidem*.

⁵⁷⁰ Corinne BAILLEIX, *op. cit.*, p. 103.

⁵⁷¹ COMMISSION EUROPEENNE, « Un fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique », dans *fiche d'information*, Commission européenne, 2015, p.1.

⁵⁷² Corinne BAILLEIX, *loc. cit.* p. 103.

de l'Irak et de l'Afghanistan) »⁵⁷³. Cependant, certains considèrent toutefois que la participation de l'UE à la gouvernance de ces fonds, et la visibilité qui en résulte pour l'UE, sont insuffisantes.

2) Les banques régionales de développement

396. Parallèlement aux institutions financières internationales, les banques régionales de développement assurant prêt à long terme et assistance technique ont été mises en place dans les différentes régions du monde, notamment la Banque africaine de développement, la Banque interaméricaine de développement et la Banque asiatique de développement. Leur création répond à l'idée de « *l'existence d'institutions financières de développement dans un cadre restreint, non plus universel, mais régional afin de mieux répondre aux besoins de développement* »⁵⁷⁴.

397. Ces banques sont créées par un traité et dotées de la personnalité juridique. Leur champ d'intervention est circonscrit de manière géographique à la région, et il s'agit ainsi d'organisations régionales d'au moins trois membres. Le désir des membres vise à l'unité, à la mise en commun de leurs forces et potentialités pour développer leur région. Comme l'explique Philippe GUIRLET, « *ces Banques régionales ont pour mission d'assister et de conduire tous leurs membres au développement* »⁵⁷⁵. Dans cet esprit, l'objet de ces banques régionales est de mobiliser les ressources financières et de les diriger vers des investissements productifs nécessaires pour le développement de leurs pays membres. Elles agissent comme catalyseur de moyens financiers destinés à des projets de développement que leurs États membres ne peuvent pas conduire et mener à bien avec leurs ressources nationales. Ce but de développement appelle ainsi leur présence dans les régions du Tiers-monde, non encore développées⁵⁷⁶.

⁵⁷³ *Ibid.*

⁵⁷⁴ Philippe SAUNIER, *Les banques régionales de développement*, Thèse, Nice, 1989, 387 p, p.5.

⁵⁷⁵ Philippe GUIRLET, *Guide des organismes internationaux : Financement multilatéral et développement*, Paris, éd. CFCE, 1994, p. 18.

⁵⁷⁶ Patrick DAILLIER, Géraud de La PRADELLE, Habib GHERARI (dir.), *Droit de l'économie internationale*, *op. cit.*, p.251.

398. L'accent sera mis ici sur les quatre grandes banques régionales de développement qui existent. Chaque continent possède ainsi sa banque régionale de développement. Parallèlement aux institutions financières internationales, ces banques régionales de développement assurant prêt à long terme et assistance technique ont été mises en place dans les différentes régions du monde, notamment la Banque interaméricaine de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement. Une dizaine de banques sous-régionales de développement œuvrent à leurs côtés, dans la même sphère géographique. On peut retenir à titre d'exemple « l'existence de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) et de la Banque de développement des Caraïbes »⁵⁷⁷.

399. Leur rôle est d'apporter à des pays à faible revenu un soutien à long terme dans leurs efforts de développement. À ce titre, « la Banque mondiale et les banques régionales de développement disposent d'une filiale spécialisée dans les prêts très concessionnels, reconstitués périodiquement par les pays développés, en faveur de leurs membres les plus pauvres »⁵⁷⁸. Ainsi, pour la Banque mondiale c'est l'Agence internationale de développement (AID) qui est sa filiale spécialisée dans les prêts concessionnels. Comprendre le rôle de ces banques dans le financement de l'aide au développement, nécessite de présenter succinctement chacune d'elles.

a) La Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)

400. Fondé en 1959, le Groupe BID est constitué de la banque interaméricaine de développement (BID), de la Société interaméricaine d'investissement (SII) et du Fonds multilatéral d'investissement (MIF, un fonds administré par la BID). La BID est, aujourd'hui, la principale source de financement multilatéral pour le développement économique, social et institutionnel en Amérique Latine et dans les Caraïbes. Elle est par définition « une organisation

⁵⁷⁷ Philippe GUIRLET, *Guide des organismes internationaux : Financement multilatéral et développement*, Paris, éd. CFCE, 1994, p. 18.

⁵⁷⁸ Corinne BAILLEIX, *op. cit.*, p. 193.

*financière au niveau international qui a son siège à Washington (États-Unis), créée en 1959 dans le but de financer des projets viables dans le développement économique, social et institutionnel tout en promouvant l'intégration commerciale au niveau régional en Amérique latine et dans les Caraïbes »*⁵⁷⁹. Elle regroupe aujourd'hui 48 États membres, dont 26 États d'Amérique latine et des Caraïbes, plus les États Unis, le Canada, la Chine, le Japon, la Corée du Sud, ainsi que des États européens et Israël⁵⁸⁰. La dernière augmentation du capital de la BID a été décidée par les États membres en 2012 et devait entrer en vigueur en 2016 après que les parlements ratifient les engagements de leurs États respectifs. Avec cette augmentation de capital, les principaux actionnaires sont toujours, dans l'ordre d'importance, les États Unis l'Argentine, le Brésil, le Mexique, le Japon et le Canada. Ces six pays disposent de 60% des droits de vote au Conseil d'Administration de la BID.

401. Dans la mise en œuvre de ces actions, il convient de rappeler qu'en moyenne, les approbations ont pratiquement doublé ces cinq dernières années, par rapport aux résultats de la période de cinq ans précédents. Ainsi, *« leur montant moyen annuel est passé de 6.9 Milliards de dollars (2003 à 2007) à 12.3 milliards (2008 à 2012) »*⁵⁸¹.

402. Enfin, la BID obtient ses propres ressources financières auprès de ses 48 pays membres, des emprunts réalisés sur les marchés financiers et des fonds fiduciaires administrés par la BID, ainsi que par le biais d'opérations de cofinancement.

403. En outre, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) est une organisation internationale chargée de faciliter le passage à une économie de marché dans les pays d'Europe centrale et orientale. Dans le domaine de financement de développement, il convient de rappeler qu'à l'origine la BERD ne s'occupait pas des pays en développement. L'idée de la création de la BERD remonte à 1989, l'année de la chute du mur de Berlin. Elle s'est concrétisée en 1990 par la signature de l'Accord instituant la Banque par 40 pays. Ses opérations ont débuté en avril 1991. L'objectif initial de la Banque était de

⁵⁷⁹ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, op.cit., p. 51.

⁵⁸⁰ Francis ADAMS., « Le financement extérieur pour le développement : le rôle de la Banque interaméricaine de développement », *Étude internationales*, vol. 36, n°3, 2005, p. 301-316, p.302.

⁵⁸¹ Source : <http://www.oecd.org/f>.

« favoriser la transition des économies des pays d'Europe centrale et orientale vers une économie de marché et à y encourager l'initiative privée et l'esprit d'entreprise » suite à l'effondrement des régimes communistes.

404. Elle a modifié ses statuts constitutifs en 2011 afin de venir en aide à une portion du Monde Arabe, c'est-à-dire les pays localisés dans *« la partie méridionale et orientale du Bassin méditerranéen »*⁵⁸² récemment propulsés dans une transition démocratique de l'économie de marché. Certains États de cette région, actionnaires de la Banque, avaient déjà demandé à bénéficier d'investissements, notamment l'Égypte, le Maroc et la Tunisie.

405. La mission de la Banque est d'encourager la transition démocratique par le financement de projets, principalement dans le secteur privé, en identifiant avec soin ceux qui sont susceptibles de permettre aux marchés de se développer et de mieux fonctionner. Le processus de transition d'une économie dirigée vers une économie de marché exige de mener à bien un ensemble considérable de transformations structurelles, que la BERD peut aider à financer. À ses débuts, la BERD a consenti des prêts pour des projets de réforme des systèmes bancaires, de libéralisation des prix et pour des privatisations.

406. À la différence des autres banques de développement, la BERD exerce son activité en vertu d'un mandat comportant une forte composante politique. À ce titre, elle présente deux caractéristiques principales. D'une part, ses interventions doivent lier le développement de l'économie de marché et celui de la démocratie, sans oublier le respect du développement durable. À cet effet, elle a pour vocation de ne venir en aide qu'aux pays qui *« s'engagent à respecter et mettent en pratique les principes de la démocratie pluraliste et pluralisme »*⁵⁸³. D'autre part, bien que l'activité de la BERD soit apportée par des gouvernements, la plus grande partie de ses investissements concerne le secteur privé. *« Initialement fondée par les pays d'Europe ainsi que les États-Unis, Israël, le Canada et le Japon, et avec la contribution de l'Union européenne et de la Banque européenne d'investissement (BEI), elle intervient aujourd'hui dans 27 pays, jusqu'au cœur de l'Asie*

⁵⁸² V. Art. 1^{er} de l'Accord portant création de la BERD.

⁵⁸³ *Idem.*

centrale. La BERD considère que le contact avec les acteurs locaux (ONG, groupes divers, autorités locales) contribue à la bonne réalisation de son mandat »⁵⁸⁴.

407. Cette Banque comprend un Conseil des gouverneurs, un Conseil d'administration et un Président. La pondération des votes est basée sur le capital souscrit. Le capital de la BERD est détenu par 64 pays, en plus de l'UE et de la BEI. Son siège se trouve à Londres et intervient dans 30 pays, de l'Europe centrale à l'Asie centrale et aussi dans le Bassin méditerranéen et finance des projets, principalement dans le secteur privé.

b) La Banque africaine de développement (BafD) et la Banque Asiatique de développement (BAsD)

408. Par définition, « la Banque africaine de développement (BAfD) est une institution financière multilatérale de développement, établie dans le but de contribuer au développement et au progrès social des États africains »⁵⁸⁵. L'intention de créer une banque africaine de développement a pris naissance en 1960 à la Conférence des peuples africains de Tunis, mais c'est surtout sous l'impulsion de la Commission économique pour l'Afrique que l'institution a vu le jour. L'accord portant création de la Banque africaine, adopté le 30 juillet 1963, fut ouvert à la signature jusqu'au 31 décembre de la même année. Il entra en vigueur le 10 septembre 1964 et la Banque commença ses opérations le 1^{er} juillet 1966. La Banque a son siège à Abidjan⁵⁸⁶. Au moment de la création de la Banque, seuls les États africains avaient la possibilité d'en devenir membres. Toutefois, il convient de rappeler qu'en 31 décembre 1980, elle était composée uniquement d'États africains, au nombre de cinquante.

409. Cependant, confrontée à la difficulté de la mobilisation des ressources, elle va s'ouvrir progressivement aux États non régionaux en 1982. En effet, le principe d'accueillir des États extrarégionaux a été admis en 1982 et, jusqu'à cette date, seuls les cinquante États

⁵⁸⁴ Corinne BLLEIX, *op. cit.*, p. 209.

⁵⁸⁵ Patrick DAILLIER., Géraud de La PRADELLE., Habib GHERARI (dir.), *Droit de l'économie internationale*, *op. cit.* p. 253.

⁵⁸⁶ De 2003 à 2014, le siège avait été transféré à Tunis en raison de l'instabilité politique en Côte d'Ivoire. Le processus de retour du siège de la Banque à Abidjan a été entamé en 2013 et était effectif en 2014.

africains en étaient membres. Les conditions d'admission de membres extrarégionaux sont les suivantes⁵⁸⁷ : les pays africains détiennent en tout temps 60% des voix et les membres non-régionaux 40%⁵⁸⁸, le président de la Banque sera africain et enfin, son siège restera en Afrique. Ainsi, « *au sein de la banque, le Conseil des Gouverneurs, organe suprême, définit les directives générales tandis que le Conseil d'administration est responsable de la conduite des activités et opérations de la Banque* »⁵⁸⁹.

410. La BafD et ses deux filiales, qui sont deux guichets concessionnels, les Fonds africain de développement (FAD), crée en 1972 par la Banque et 13 pays non africain, et le Fonds spécial du Nigéria (FSN), créé en 1976 par la Banque et le Gouvernement fédéral du Nigéria, forment le Groupe de la BafD. Au février 2018, la BafD comptait 54 Etats membres africains et 26 Etats membres non régionaux. Les Émirats Arabes Unis participent au FAD, sans toutefois être membre de la BafD. Ainsi, avant tout sa mission consiste, « *de combattre la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie sur le continent, par le biais de la promotion des investissements à capitaux publics et privés dans des projets et des programmes aptes à contribuer au développement économique et social dans la région* »⁵⁹⁰. Dans ce contexte, la BafD est chargé de fournir des ressources techniques et financières à ses membres afin de stimuler leur croissance et leur développement.

411. Enfin, pour le continent asiatique, la Banque Asiatique de développement (BASD) est la principale institution financière qui s'occupe du financement du développement de la région. Créée en 1966 par 37 États, « *la Banque Asiatique de Développement (BASD) est une institution multilatérale de financement qui a pour principal objectif de soutenir le*

⁵⁸⁷ Résolutions BG/05-79 (p.4), BG/06-79 (p.75) et BG/07-79 (p.79) du 17 mai 1979.

⁵⁸⁸ V. Art. 5, & 4 de l'Accord portant création de la Banque africaine de développement, 4 août 1963 (édition 2011).

⁵⁸⁹ Nadia TABOU, « Les Banques et Fonds internationaux de développement », in Patrick DAILLIER., Géraud de La PRADELLE, Habib GHERARI (dir.), *Droit de l'économie internationale*, Paris, éd. A. PEDONE, 2004, pp. 251-255, p.253.

⁵⁹⁰ Cf. https://www.frwiki.org/wiki/Banque_africaine_de_d%C3%A9veloppement (consulté le 15 mars 2021)

développement économique et social dans les pays d'Asie et du Pacifique »⁵⁹¹. Cette banque est donc chargée de faciliter le développement économique et social de ses membres.

412. La création de la BafD présente des traits communs avec celle de la Banque africaine. On y trouve aussi « *l'influence d'une Commission régionale, la Commission pour l'Asie et l'Extrême-Orient. Les statuts ont été adoptés le 4 décembre 1965 par une conférence de plénipotentiaires représentant trente-sept pays. L'accord fut ouvert à la signature jusqu'au 31 janvier 1966 et entra en vigueur le 22 août de la même année. La Banque commença ses opérations le 19 décembre suivant* »⁵⁹². Les statuts de la Banque prévoyaient dès l'origine que celle-ci serait ouverte aux États extérieurs à la région, en précisant toutefois que les pays membres non asiatiques ne pourraient jamais détenir plus de 40% des voix. Au 31 décembre 2017, la Banque comprenait 67 pays membres, dont 48 régionaux et 19 extrarégionaux. Le nombre de pays membres a connu une nette progression depuis 1980 où la Banque ne comprenait que 43 membres, dont 29 régionaux et 14 extrarégionaux⁵⁹³.

413. La zone de compétence géographique de la BAsD s'étend sur un espace qui comprend l'Asie orientale, méridionale et centrale, ainsi que les îles du Pacifique, qui représente environ 50% la superficie de la planète. Les opérations consistent en des prêts et des opérations d'assistance technique à l'agriculture, aux ressources naturelles, au secteur public, à l'industrialisation, aux équipements sociaux et au secteur financier. Le développement économique et social des États membres demande, conformément aux orientations de la banque, de mettre un accent tout particulier sur le secteur privé et l'entreprise privée. La banque aide, par des prêts sans garanties gouvernementales, les projets viables du secteur privé (projets de développement d'intermédiaires financiers, de marchés de capitaux, d'infrastructures...) pouvant générer d'importants avantages économiques et retours sur investissement. La BAsD

⁵⁹¹ V. L'article 1 des statuts de la Banque asiatique de développement (BafD).

⁵⁹² Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Droit international du développement*, Paris, éd. A. PEDONE, 2019, p. 419.

⁵⁹³ Pour la liste des États membres, cf. BAsD, Rapport annuel 2015, disponible sur <http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/182852/oi-appendix1.pdf> (consulté le 18 août 2016).

a le choix entre le cofinancement et la prise de participation au capital des projets. Elle dispose d'un important fonds d'assistance technique pour ses membres en développement⁵⁹⁴.

B. Les sources émergentes du financement public du développement

414. Comme affirmé précédemment, la coopération Sud-Sud (1) et le financement climatique (2) constituent deux sources de financement public qui ont fortement progressé ces dernières décennies et ont vocation à devenir encore plus importantes.

1) La coopération Sud-Sud

415. La plupart des États du Sud ont en commun quelques caractéristiques, notamment l'expérience de la domination coloniale subie dans le passé, la guerre pour l'indépendance, la lutte contre le retard économique et social. De ces considérations, après avoir gagné leur indépendance politique, ces États ont eu à faire face aux espérances de plus en plus fortes des populations dans le progrès social et l'accroissement des avantages économiques. Dans ce contexte, *« les élites de ces États avaient alors retenu comme objectif fondamental le développement de leur pays, c'est-à-dire assurer une croissance économique soutenue et améliorer le niveau de vie de la population »*⁵⁹⁵.

416. Cependant, ces élites se sont vite rendu compte du manque de capitaux disponibles pour faire face aux défis à réaliser. Ce manque de capitaux dans les pays en développement (ou du Sud) se traduit par *« des ressources nationales insuffisantes liées à la fois d'une épargne intérieure trop faible pour répondre aux investissements nécessaires et des bénéfices sur les échanges avec l'extérieur trop faibles pour couvrir les besoins en*

⁵⁹⁴ Philippe GUIRLET., *Guide des organismes internationaux : Financement multilatéral et développement*, Paris, éd. CFCE, 1994, p. 18.

⁵⁹⁵ Ali Tawfiq SADIK., « La coopération financière entre les pays du Sud : le cas des donateurs arabes », in : *Tiers-Monde*, tome 24, n°96, 1983, pp. 859-860, p. 859.

importations »⁵⁹⁶. Ainsi, pour combler ce déficit budgétaire, plusieurs Conférences de haut niveau sur la coopération Sud-Sud ont été initiées. Le but de ces Conférences était de rétablir la coopération entre les États en développement fondée sur des bases solides. Cette section aborde de front les questions les plus cruciales : Qu'entend-on par coopération Sud-Sud ? Quelles ont été ses conditions d'émergence ? Quelles approches utilise-t-elle ? Son soutien favorise-t-il le développement des pays au Sud ?

417. À l'heure d'une mondialisation néolibérale qui exacerbe les inégalités entre le Nord et le Sud, la coopération internationale a pris un nouvel essor à la faveur de la montée d'un mouvement citoyen international. Ce mouvement a conduit à la mise en œuvre de la coopération technique entre les pays en développement du Sud, une coopération désignée sous le vocable « coopération Sud-Sud ». Selon l'ONU, « *il s'agit d'une manifestation de la solidarité entre les pays du Sud qui, ensemble, contribuent au bien-être de leurs populations, ainsi qu'à leur autonomie économique, et permettant d'accélérer les progrès vers la mise en œuvre des 17 Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies (NU)* »⁵⁹⁷.

418. La coopération Sud-Sud est donc le fruit d'importants efforts de coopération entre les pays du Sud dans de nombreux domaines, notamment politiques, économiques, sociaux, culturels, environnementaux ou interrégionale. Ainsi, avec cette coopération, les pays en développement partagent leurs connaissances, leurs compétences, leurs expertises, ainsi que leurs ressources pour atteindre les objectifs de développement par le biais d'efforts communs. De façon générale, « *la coopération Sud-sud consiste à échanger de ressources, de technologies et de connaissances entre pays en développement* »⁵⁹⁸. À ce titre, elle joue un rôle de plus en plus important dans la promotion du développement. De même, la coopération Sud-Sud permet également de renforcer la capacité des pays en développement à identifier et analyser

⁵⁹⁶ Ali Tawfiq SADIK., *ibid.*, p. 860.

⁵⁹⁷ Coopération Sud-Sud, disponible sur <https://www.un.org/fr/events/southcooperationday/> (consulté le 25 septembre 2019).

⁵⁹⁸ Louis FAVREAU., Lucie FRECHETTE., René LACHAPELLE., *Coopération Nord-Sud et développement : Le défi de la réciprocité*, éd. Presses de l'Université du Québec, coll. « Initiatives », 2008, p. 13 et s.

collectivement leurs principaux problèmes de développement et à formuler les stratégies nécessaires pour y remédier.

419. Forte de ce qui fait l'importance de sa contribution et sa spécificité, la coopération Sud-Sud devrait déterminer les mesures et les besoins spécifiques découlant de l'interdépendance du commerce, du financement, de l'investissement, de la technologie et des politiques macroéconomiques du point de vue des incidences de cette interdépendance sur le développement. C'est dans cet esprit que la première Conférence des Nations Unies sur la coopération technique entre pays en développement (CTPD) s'est tenue en Argentine en 1978. Cette Conférence a été à « *l'origine du Plan d'action de Buenos Aires pour la promotion et la mise en œuvre de la coopération technique entre pays en développement (BAPA)* »⁵⁹⁹. C'est dans le cadre de cette Conférence que les objectifs de base de la coopération Sud-Sud sont énumérés dans ce plan d'action, qui fut approuvé par l'Assemblée générale la même année.

420. Cette Conférence a été suivie par plusieurs autres rencontres de haut niveau sur la même question, notamment le Partenariat de Busan qui a particulièrement marquée l'esprit. Ainsi, selon Marie GUIMEZANES, « *c'est le Partenariat de Busan qui se présente comme une première étape, une inclusion dans un agenda plus large, pouvant mener à terme à des engagements contraignants, sans pour autant que les États y soient parvenus pendant le Forum* »⁶⁰⁰. En effet, la grande avancée du Partenariat de Busan a été d'inclure dans le processus de négociation les pays émergents, qui sont à la fois récipiendaires et bailleurs d'aide, dans le cadre de la coopération Sud-Sud. La Chine, le Brésil, l'Inde ont ainsi pu participer aux négociations en tant que récipiendaires et en tant que bailleurs, ce qui a permis de discuter des questions relatives à l'efficacité de ce type particulier d'aide et de prendre mieux en compte

⁵⁹⁹ V. L'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 33/134 du 19 décembre 1978 ou voir le Comité de haut niveau pour la coopération Sud-Sud, disponible sur <https://www.unsouthsouth.org/notre-travail/appui-aux-politiques-et-aux-processus-intergouvernementaux/comite-de-niveau-pour-la-cooperation-sud-sud/?lang=fr> (consulté le 25 septembre 2019)

⁶⁰⁰ Marie GUIMEZANES., *Organisations non-gouvernementales, financement étatique et efficacité de l'aide au développement : une illustration des rôles des ONG en droit international*, éd. LGDJ, Paris, 2017, p. 219.

cette modalité que ne l'avait fait le Programme d'Accra⁶⁰¹. L'article 19 e) du programme d'Accra reste assez général : « e) *La coopération Sud-Sud dans le domaine du développement vise à garantir le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État, l'égalité entre les partenaires au développement et le respect de leur indépendance, de la souveraineté nationale, la diversité des cultures, l'identité et le contenu local. Elle joue un rôle important dans la coopération internationale pour le développement et constitue un précieux complément à la coopération Nord-Sud* ». Les avancées sur la coopération Sud-Sud ont été facilitées par la mise-en-place dès 2009 au sein du Groupe de Travail sur l'efficacité de l'aide (GT-EFF) d'une équipe de travail sur la coopération Sud-Sud.

421. Mais cela a également « *rendu les négociations délicates, notamment en raison de la volonté affirmée de reconnaître une spécificité à la coopération Sud-Sud* »⁶⁰². En fait, il faut reconnaître que garder les États émergents à la table des négociations a notamment requis la réaffirmation du caractère volontaire des principes pour ce type de bailleurs⁶⁰³. À cet égard, l'article 31 du Partenariat de Busan consacré à la coopération Sud-Sud et à la coopération triangulaire illustre cette difficulté. En effet, « *la coopération triangulaire peut rassembler le meilleur de différents acteurs – les apporteurs de coopération pour le développement, les partenaires de la coopération Sud-Sud et les organisations internationales – pour partager leurs connaissances et mettre en œuvre des projets au service de l'objectif commun de lutte contre la pauvreté et de promotion du développement* »⁶⁰⁴. Cependant, l'article 31 du

⁶⁰¹ OCDE, « *THE WORKING PARTY ON AID EFFECTIVENESS AFTER ACCRA: Renewed Mandate 2009-2010 (cluster work programme and structure)* », Paris, 31 mars – 1^{er} Avril 2009, DCD/DAC/EFF (2009)4/PART2.

⁶⁰² BETTERAID., « *Évaluation du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement : perspective de la Société Civile* », mars 2012, p.7.

⁶⁰³ V. La rédaction extrêmement tolérante de l'article 2 du Partenariat : « *La nature, les modalités et les responsabilités qui s'appliquent à la coopération Sud-Sud diffèrent de celles qui s'appliquent à la coopération nord-sud. [...] Les principes, engagements et actions convenus dans le document final de Busan serviront de référence aux pays partenaires Sud-Sud sur une base volontaire.* »

⁶⁰⁴ OCDE, « *La coopération triangulaire dans le domaine international de la coopération pour le développement* », OCDE, 2019, disponible sur [http://www.oecd.org/fr/cad/relations-mondiales-cad/la-cooperation-triangulaire.htm](http://www.oecd.org/fr/cad/rerelations-mondiales-cad/la-cooperation-triangulaire.htm) (consulté le 15 janvier 2021)

Partenariat du Busan reconnaît l'importance de ces deux types de coopération, notamment coopération Sud-Sud et coopération triangulaire sans pour autant exiger d'engagements ou poser de critères à leur efficacité. D'ailleurs, faut-il rappeler que les deux premiers paragraphes de cet article enjoignent les participants à utiliser davantage la coopération triangulaire et à favoriser la coopération Sud-Sud mais ne s'intéressent pas aux conditions dans lesquelles cette coopération serait efficace⁶⁰⁵. De plus, les deux paragraphes suivants concernent l'échange des connaissances et le renforcement des capacités, ce qui peut favoriser une meilleure efficacité de ce type d'aide, tout en n'énonçant aucune obligation⁶⁰⁶.

422. De ces considérations, les pays du Sud offrent une multitude de solutions performantes au développement et dont le potentiel de généralisation au profit d'autres nations est énorme. Dans ce contexte, « *la coopération Sud-Sud⁶⁰⁷ est un cadre étendu de collaboration entre les pays en développement basé sur un concept de solidarité qui annule la dichotomie*

⁶⁰⁵ Article 31 du Partenariat de Busan : « *Nous prenons acte de ce que de nombreux pays participant à la coopération Sud-Sud sont à la fois source et destination de ressources et de savoir-faire divers, et que cette situation doit enrichir la coopération sans pour autant que soit compromise l'admissibilité de ces pays à bénéficier de l'appui d'autres pays. Nous renforcerons le partage des connaissances et l'apprentissage mutuel : a) en recourant davantage, lorsque cela semble pertinent aux approches triangulaires de la coopération pour le développement. bc) en faisant davantage appel à la coopération Sud-Sud et à la coopération triangulaire, étant donné la contribution positive que ces approches ont apportées à ce jour et les synergies qu'elles offrent* ».

⁶⁰⁶ Article 31 du Partenariat de Busan : « *c) en encourageant le développement des réseaux d'échange de connaissances, d'apprentissage entre pairs et de coordination entre les acteurs de la coopération Sud-Sud, qui constituent des moyens de faciliter l'accès des pays en développement à d'importants gisements de connaissances. d) en soutenant les efforts de renforcement des capacités locales et nationales pour un engagement efficace dans la coopération Sud-Sud et triangulaire.* »

⁶⁰⁷ Le programme d'Accra visait ponctuellement la coopération Sud-Sud, concernant les sources d'approvisionnement (article 14b) : « *ii) encourageront le recours à des sources locales et régionales d'approvisionnement, y compris dans le cadre de relations de coopération Sud-Sud* ». Puis de manière plus systématique, en accueillant l'arrivée de nouveaux acteurs dans la coopération au développement, y compris les pays émergents (article 19 : « *Les contributions de tous les acteurs du développement sont d'autant plus productives que les pays en développement sont en position de les gérer et de les coordonner. Nous nous félicitons du rôle joué par les nouveaux bailleurs de fonds et nous allons œuvrer à l'amélioration des modalités de coopération entre les acteurs du développement en prenant les mesures suivantes [...]* »).

classique entre les donateurs et les bénéficiaires »⁶⁰⁸. Ce qui signifie que son rôle sans précédent au sein du paysage de la coopération internationale pour le développement et de l'innovation dans le Sud génère de nouveaux outils et partenaires conçus pour résoudre les problèmes d'insécurité alimentaire, de pauvreté et de durabilité agricole.

423. Pour mieux comprendre cette réalité, prenons l'exemple concret sur l'Alliance Bolivarienne pour les peuples de notre Amérique – Traité de commerce des Peuples (ALBA – TCP). En effet, « *ALBA est une organisation politique, culturelle, sociale et économique qui a pour objet de promouvoir l'intégration des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes. Elle est construite sur les principes de solidarité, de complémentarité, de justice et de coopération, et place l'être humain au centre de ses principes. ALBA assume des positions de défense des droits de la Terre-Mère (en référence à la Pacha Mama) et des droits de l'Homme, pour le rétablissement de la paix et pour l'autodétermination des peuples. Elle se veut constructrice d'un ordre international multacentrique et pluri-polaire* »⁶⁰⁹.

424. De plus, cette coopération souhaite promouvoir et diffuser les coutumes, croyances et caractéristiques originelles et modernes des peuples membres de l'Alliance⁶¹⁰. À noter que cette organisation est née en 2005 à l'initiative de Cuba et du Venezuela, comme alternative à l'ALCA (ZLEA en français, Zone de libre-échange des Amériques, alors impulsée par Washington). Cette coopération compte actuellement onze membres : Cuba, le Venezuela, la Bolivie, le Nicaragua, la Dominique, Antigua-et-Nièves et la Grenade ainsi que la France, qui intervienne en tant qu'observatrice.

425. En somme, retenons que la coopération Sud-Sud est une nouvelle source de financement du développement qui permet aux pays en développement d'accroître leur participation aux activités économiques internationales et d'élargir la coopération internationale

⁶⁰⁸ Louis FAVREAU., Lucie FRECHETTE., René LACHAPELLE., *Coopération Nord-Sud et développement : Le défi de la réciprocité*, éd. Presses de l'Université du Québec, coll. « Initiatives », 2008, p. 185.

⁶⁰⁹ V. L'ALBA, Organisation internationale de lutte contre la pauvreté, disponible sur <https://www.lavantgarde.fr/lalba-organisation-internationale-de-lutte-contre-pauvrete/>

⁶¹⁰ Antoine FLEURY., Myriam HOUSSAY-HOLZSCHUCH., « Pour une géographie sociale des pays émergents », *EchoGeo*, 2012/21, p. 3.

pour le développement. Cependant, elle n'est pas la seule source émergente, le financement climatique en est une autre aussi.

2) Le financement climatique

426. Le financement climatique est l'un des aspects les plus importants des efforts déployés à l'échelle mondiale pour faire face au défi des changements climatiques. Dans ce sens, certains auteurs considèrent même que le financement climatique est « *un catalyseur essentiel des efforts menés dans les pays en développement pour renforcer leur capacité de résistance aux changements climatiques, limiter les émissions de gaz à effet de serre et soutenir le passage à un développement durable* »⁶¹¹. Il est d'ailleurs significatif d'indiquer à ce propos que « *les contestations normatives relatives à la nature des transferts financiers Nord-Sud visant l'adaptation au changement climatique et à ses relations avec l'aide publique au développement (APD) se sont considérablement accentuées depuis 2009* »⁶¹². Cela fut possible grâce à l'engagement conjoint des pays développés à fournir des ressources nouvelles et supplémentaires à hauteur de 30 milliards de dollars pour la période 2010-2012 et à mobiliser collectivement 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020, en les répartissant de manière « équilibrée » entre l'atténuation et l'adaptation dans les pays en développement⁶¹³. Il est d'ailleurs éclairant à ce propos de mettre en évidence « *qu'un financement effectué en temps voulu peut renforcer la confiance entre pays et encourager des progrès dans les négociations en cours dans le contexte de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)* »⁶¹⁴.

427. D'ailleurs, faut-il rappeler à cet effet que la question de l'aide financière prévue en soutien à l'adaptation des pays en développement sous la CCNUCC a fortement attiré

⁶¹¹ Marie GUIMEZANES., *Organisations non-gouvernementales, financement étatique et efficacité de l'aide au développement : une illustration des rôles des ONG en droit international*, op. cit., p. 220.

⁶¹² Romain WEIKMANS., *Le financement international de l'adaptation au changement climatique : quelle vision de l'aide ?* Thèse, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, Faculté des Sciences - I.G.E.A.T., 2015, p. 26.

⁶¹³ Romain WEIKMANS., *ibid.*, p. 27.

⁶¹⁴ *Ibid.*

l'attention aussi bien dans les débats académiques que dans les négociations politiques internationales. Cela revenait à tenter de répondre à l'interrogation suivante : Quels sont les paramètres devant guider l'allocation de ce financement ? En effet, comme le mettent en évidence Stadelmann et Füssel, deux critères sont principalement discutés dans la littérature en la matière, notamment l'équité⁶¹⁵ et l'efficacité⁶¹⁶. En effet, « *une allocation des financements est considérée comme équitable si elle distribue les ressources selon une procédure juste en tenant compte d'une condition donnée en fonction du niveau de besoin* »⁶¹⁷. Dans le domaine spécifique du financement climatique, cette condition est le plus souvent envisagée comme le niveau de vulnérabilité des pays en développement au changement climatique⁶¹⁸.

428. En revanche, « *une allocation des ressources financières visant une stricte logique d'efficacité dans la mise en œuvre de l'adaptation aboutira à donner la priorité aux pays – si l'on continue à se placer dans une perspective interétatique – dans lesquels les bénéfices nets attendus en matière d'adaptation sont les plus grands* »⁶¹⁹. Une telle acception d'équité et d'efficacité est déjà présente dans le texte de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992 et dans bien également dans d'autres décisions prises lors des Conférences des Parties à la Convention. Il convient toutefois de remarquer que « *les considérations d'équité dominent dans ces textes pour ce qui concerne l'allocation du financement de l'adaptation* »⁶²⁰. Dès lors, ces financements de l'adaptation

⁶¹⁵ V. Rob DELLINK., Michel DEN ELZEN., Harry AIKING., « Sharing the burden of financing adaptation to climate change », *Global Environmental Change*, vol. 19, 2009, pp. 411-421, p. 411.

⁶¹⁶ V. Samuel FANKHAUSER, Ian BURTON., « Spending adaptation money wisely », *Climate Policy*, vol. II, 2011, pp. 1037-1049, p. 1037.

⁶¹⁷ Asa PERSSON., Elise REMLING, « Who is adaptation for? Vulnerability and adaptation benefits in proposals approved by the UNFCCC Adaptation Fund », *Climate and Development*, 2015, pp. 16-34, p.18.

⁶¹⁸ Britta HORSTMANN., « Operationalizing the Adaptation Fund: challenges in allocating funds to the vulnerable », vol. 11, 2011, p. 1086-1096, p. 1090.

⁶¹⁹ V. Samuel FANKHAUSER, Ian BURTON, « Spending adaptation money wisely », *op. cit.* p.1038.

⁶²⁰ Asa PERSSON., Elise REMLING, « Equity and Efficiency in Adaptation Finance: Initial Experiences of the Adaptation Fund », *Climate Policy*, vol. 14, pp. 488-506, p.488.

sont en principe destinés en priorité aux pays en développement les plus vulnérables, dont les pays moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays d'Afrique⁶²¹.

429. Par ailleurs, les récentes négociations internationales ont porté sur la répartition de l'effort au niveau mondial, mais, compte tenu des impératifs liés à la solidarité climatique, un consensus est apparu lors de la COP Paris 2015 sur la nécessité de diversifier les sources de financement. Autrement dit, à l'issue de la COP Paris 2015⁶²², une négociation internationale est intervenue autour de la répartition des efforts d'atténuation des gaz à effet de serre (GES) entre pays développés (responsables historiques du changement climatique), pays émergents (comme l'Inde ou la Chine) et pays en développement⁶²³.

430. Le « *financement est un des points clés du débat international sur le changement climatique à moyen et à long terme. D'ailleurs, la nature voire, l'ampleur du défi posé par des réductions soutenues des émissions de GES à l'échelle mondiale imposent des solutions rigoureuses et des mécanismes de financement robustes pour la mise au point et le déploiement des technologies d'atténuation et l'adaptation aux incidences du changement climatique* »⁶²⁴. Dans cette perspective, plusieurs mécanismes de financement de la lutte contre les changements climatiques, en particulier, d'importantes ressources financières et humaines ont été mises en

⁶²¹ V. CCNUCC, 2010 : para. 9 ou les accords de Cancun : Résultats des travaux du Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention, Para. IV, A. qui précise que, « *le financement de l'adaptation sera destiné en priorité aux pays en développement les plus vulnérables, dont les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays d'Afrique* ».

⁶²² La Conférence de Paris de 2015 sur les changements climatiques a eu lieu du 30 novembre au 12 décembre 2015 au Bourget en France. Cette Conférence est à la fois la 21^e Conférence des parties (d'où le nom COP21). LA Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et la 11^e Conférence des parties siégeant en tant que réunion des parties au protocole de Kyoto (CMP11^o). Chaque année, les participants de cette conférence se réunissent pour décider des mesures à mettre en place, dans le but de limiter le réchauffement climatique.

⁶²³ V. Le financement de la lutte contre le changement climatique, disponible sur <https://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/climat/2050/financement-lutte-contre-changement-climatique.html> (consulté le 15 septembre 2019)

⁶²⁴ OACI/Protection de l'environnement/Changement climatique : Financement, disponible sur <https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/FR/financement.aspx> (consulté le 15 septembre 2019)

place pour faire en sorte que les pays en développement soient en mesure de relever le défi du changement climatique tout en développant leur propre économie de façon durable. C'est dans ce contexte, qu'il a été mis en place le fonds spécial pour les changements climatiques (SCCF), créé en 2001 pour compléter d'autres mécanismes de financement de projets en matière de renforcement des capacités, de transfert de technologie et d'atténuation des effets du changement climatique et de diversification économique dans les pays dont les recettes dépendent fortement de combustibles fossiles.

431. Toujours, dans le même ordre d'idées, il a également été mis en place le fonds pour les pays les moins avancés (LDCF), destiné à appuyer un programme de travail spécial d'aide pour les PMA. Et enfin, le fonds d'investissement pour le climat (CIF), qui a été établi en 2008 par plusieurs Banques multilatérales de développement. À titre d'illustration, « *la BAD est l'une des agences d'exécution des FIC. En effet, les FIC sont, à ce jour, les plus importants instruments à procédure accélérée de financement de la lutte contre le changement climatique au monde. Ces Fonds d'investissement pour le climat (FIC) ont vocation à offrir l'appui dont les pays ont d'urgence besoin pour accélérer l'avènement d'un développement sobre en carbone et résilient au changement climatique* »⁶²⁵. Ces différents fonds octroient aux pays en développement des dons, prêts concessionnels, instruments d'atténuation des risques et des fonds qui, à leur tour, attirent des financements complémentaires substantiels en provenance du secteur privé, des banques multilatérales de développement et d'autres sources⁶²⁶.

432. Par ailleurs, la Banque mondiale et la Société financière internationale ont aussi établi des fonds carbone, avec un cofinancement par des États. De même, des initiatives de financement similaires sont en cours de création par diverses autres institutions financières internationales. La Banque mondiale et les banques régionales de développement financent des

⁶²⁵ Africa Development Bank Group : Fonds d'investissements climatiques, disponible sur <https://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/climate-investment-funds-cif>

⁶²⁶ *Idem.*

investissements dans les mesures d'atténuation et d'adaptation dans les pays en développement, via des prêts pour appuyer des projets et des initiatives dans le secteur des transports⁶²⁷.

433. Sur le plan pratique, et eu égard aux raisonnements développés dans cette partie, les différents bailleurs rivalisent aujourd'hui de chiffres mettant en évidence l'importance de leurs engagements financiers en matière d'adaptation. Pour plus de clarté, prenons l'exemple sur la Banque mondiale, l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) et l'Agence française de développement (AFD). En effet, ces trois institutions rapportent ainsi respectivement des engagements de presque trois milliards de dollars en 2013⁶²⁸, de huit milliards de dollars en 2013 et 2015⁶²⁹ et de quasiment 700 millions d'euros en 2013⁶³⁰. Dans le même ordre d'idées, les pays développés ont rapporté avoir financé des activités d'adaptation dans les pays en développement pour presque sept milliards de dollars durant la période de financement à démarrage rapide (2010-2012), un montant qui est appelé à être multiplié par dix à l'horizon 2020.

CONCLUSION

434. L'étude des sources de financement public de l'aide au développement nous montre que les flux qui servent au financement de l'aide publique au développement peuvent émaner des sources publiques ou privées, interne ou externe. En effet, les sources publiques regroupent : les États, les organismes d'États (apports bilatéraux) et les organisations

⁶²⁷ V. Le lien : <https://www.icao.int/environmental-protection/Pages/FR/financement.aspx>. (Consulté le 14 décembre 2018).

⁶²⁸ Cf. Joint Report On MDB Climate Finance 2013, disponible sur <http://www.ebrd.com/downloads/news/mdb-climate-finance-2013.pdf>/ (consulté le 26 septembre 2019).

⁶²⁹ Cf. Japan Assists You the way toward the climate resilient society. Disponible sur <http://www.mofa.go.jp/files/000035081.pdf> (Consulté le 26 septembre 2018).

⁶³⁰ Cf. AFD., disponible sur http://www.afd.fr/home/projets-afd/AFD-etenvironnement/chagement_climatique/strategie_climat/engagement-en-developpement-climat (consulté le 27 septembre 2019).

internationales (apports multilatéraux). Les sources privées comprennent : les entreprises, les banques commerciales, les investisseurs privés et les organisations charitables (ONG).

435. Toutefois, dans certains projets, plusieurs institutions peuvent associer leurs efforts de façon à réunir une large solidarité, gage d'une meilleure viabilité du projet. On est alors en présence d'un cofinancement international⁶³¹. Ce critère fournit également une bonne grille d'analyse de l'évolution aussi bien du volume que de la dynamique des flux. En effet, la masse des ressources d'origine publique renvoie au processus budgétaire des pays donateurs ou à une organisation internationale. C'est-à-dire à des rouages dont l'inertie est assez grande. Cependant, les sources privées évoluent beaucoup plus rapidement en fonction soit de la conjoncture internationale, soit des performances des PED. Les fluctuations globales de l'apport de ressources correspondent ainsi à des changements dans les stratégies financières des acteurs publics ou privés.

436. Par ailleurs, en ce qui concerne les flux internes et externes, force est de constater que ces deux sources sont complémentaires même si toutefois, l'une est plus importantes que l'autre. En effet, comme on l'a dit précédemment, l'épargne intérieure constitue, de très loin, la principale source de capitaux mais à condition qu'il y ait l'existence de systèmes bancaires et de régimes fiscaux efficaces, mais aussi équitables afin d'être acceptés par les populations, et donc d'institutions fiables. En effet, l'épargne intérieure finance dans les pays en développement, pris globalement, plus de 95% des investissements intérieurs. Cependant, ces conditions étant trop peu souvent réunies par les États en développement, ceux-ci sont contraints d'obtenir des ressources externes visant, en théorie, à réduire les inégalités et la pauvreté.

437. Or, les politiques de mobilisation des ressources externes défendues dans le cadre de la libéralisation des économies se focalisent sur l'efficacité de l'aide, l'attractivité des investissements directs étrangers et la création des conditions favorables à la canalisation des envois de fonds vers le financement de l'investissement au lieu de la consommation⁶³².

⁶³¹ Pour plus d'information sur le cofinancement, voir supra. (Partie I, Titre I, Chapitre II).

⁶³² Caire GUY., Stéphanie TREILLET., « L'économie du développement », in : *Tiers-Monde*, Tome 44, n°174, 2003, pp. 475-477, p.476.

L'insistance sur l'efficacité de l'aide ne suffit pas à elle seule à assurer un financement prioritaire des pays les plus pauvres. Les politiques d'efficacité de l'aide tendent même à favoriser les pays à revenu intermédiaire au détriment des pays les plus démunis. Concernant les investissements directs étrangers, la libéralisation du secteur financier domestique dans le but d'attirer plus d'épargne externe remet en cause l'adéquation de ce mode de financement avec certains objectifs de l'aide au développement. On s'interroge dès lors quant à la cohérence des politiques de soutien financier international pour répondre aux exigences des objectifs du millénaire pour le développement.

438. En effet, les soutiens financiers internationaux, notamment les IDE contribuent au financement d'une croissance économique soutenue à long terme. Ils offrent également la possibilité de transférer des connaissances et des technologies, de créer des emplois, de stimuler la productivité, de développer la compétitivité et l'esprit d'entreprise et, finalement, d'éliminer la pauvreté en favorisant la croissance et le développement économiques. Dans ce contexte, « *il est indispensable de créer, aux niveaux national et international, le cadre permettant de mieux favoriser le financement de l'aide directe, propre à assurer la réalisation des priorités de développement national vers les pays en développement, en particulier d'Afrique, les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et les pays en développement sans littoral, ainsi que vers les pays en transition* »⁶³³. Ainsi, pour attirer et accroître les investissements de capitaux productifs, les États doivent continuer à s'efforcer de créer un cadre transparent, stable et prévisible, doté de mécanismes d'exécution de contrats adéquats et de respect des droits de propriété, articulé autour de politiques macroéconomiques bien conçues et d'institutions qui permettent aux entreprises, nationales aussi bien qu'internationales, d'exercer leurs activités de manière efficace et rentable et d'avoir un impact maximal sur le développement.

439. Par ailleurs, des efforts particuliers sont également nécessaires dans des domaines prioritaires, notamment les cadres législatifs et réglementaires de nature à promouvoir et protéger les investissements, tels que ceux qui concernent la mise en valeur des ressources

⁶³³ NATIONS UNIES., *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002, p.11.

humaines, le refus de la double imposition, la gestion des entreprises, les normes comptables et la promotion de la concurrence. De même, d'autres mécanismes se révèlent tout aussi important, notamment les partenariats entre les secteurs publics et privé et la signature d'accords d'investissement.

440. L'analyse qui précède met avant tout en évidence la nécessité d'une approche plus systémique et plus intégrée du financement du développement. Promouvoir un autofinancement accru du développement et la réduction de la dépendance à l'égard de l'aide publique implique une démarche faisant place à l'interaction et au partenariat entre toutes les formes de financement du développement, publiques et privées, intérieures et extérieures.

441. Après avoir énuméré le système du financement public de l'aide au développement, il convient à présent d'examiner la gestion du financement public de l'aide au développement.

TITRE 2 : LES GESTIONNAIRES DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

442. De façon générale, un gestionnaire est une personne (physique ou morale) chargée de la gestion d'une entreprise, d'un organisme. En d'autres termes, un gestionnaire est une personne qui a la charge du pilotage d'une structure ou d'un élément de cette structure. Il est spécialisé dans un domaine précis (l'économie, le droit, la comptabilité, l'administration,). Sa mission première est l'analyse de la situation. Quel que soit le secteur dans lequel il évolue, le gestionnaire doit être capable d'identifier les tenants et les aboutissants qui caractérisent le mode de fonctionnement de son environnement⁶³⁴.

443. Dans le domaine des aides au développement, « *le gestionnaire traite, sur le plan administratif et financier, de l'instruction à la liquidation, les dossiers d'aides de l'État, et ainsi participer au développement du territoire* »⁶³⁵. Il s'agit donc précisément, des organismes chargés, pour la durée du financement d'un projet, de régler le rythme des dépenses, de vérifier les comptes, de conclure des contrats ou de participer à la négociation des contrats avec des fournisseurs et entreprises, de superviser l'exécution du projet financé ⁶³⁶.

444. Cependant, dans le cadre précis de notre étude, il convient de s'interroger sur les mécanismes d'affectation de l'APD : qui sont ses décideurs, ses bénéficiaires, quelles en sont les modalités d'affectation ? Bref, comment les donateurs s'organisent pour gérer et mettre en œuvre leurs programmes de coopération pour le développement ?

445. En effet, selon Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., « *les États qui financent l'APD en gèrent directement une partie (aide bilatérale) et en donnent une autre à*

⁶³⁴ Cf. <https://www.l-expert-comptable.com/a/532760-gestionnaire-metier-salaire-formation-diplomes.html> (consulté le 15 juin 2021)

⁶³⁵ Ministère de la transformation et de la fonction publique, Gestionnaire des aides au développement, disponible sur le portail de la Fonction publique (<https://www.fonction-publique.gouv.fr/gestionnaire-des-aides-publiques-au-developpement>). Consulté le 28 août 2021.

⁶³⁶ Assad. U OMER., « le financement international public du développement : Aspect juridique », *op. cit*, p. 126.

des institutions internationales (aide multilatérale)»⁶³⁷. Depuis les années 1970, le partage entre ces deux types d'aide est relativement stable, 70/30 en faveur de l'aide bilatérale⁶³⁸.

446. Il convient cependant de préciser que les institutions multilatérales sont un important canal d'acheminement de l'APD des pays membres du CAD. En effet, pour de nombreux pays, et pour les petits donateurs en particulier, « *les organisations multilatérales offrent l'avantage de pouvoir mobiliser des volumes importants de ressources et d'élargir les objectifs en matière de développement. Elles contribuent également à la coordination des interventions des donateurs face aux problèmes de développement dans le monde. Pourtant, pour améliorer la cohérence du système global d'aide, il conviendrait de resserrer les liens stratégiques et opérationnels entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale* »⁶³⁹.

447. Outre, « *les structures institutionnelles nationales, régionales et internationales impliquées à des titres divers dans le domaine du développement sont innombrables*⁶⁴⁰ dès que l'on y inclut les acteurs privés (principalement les ONG nées après les indépendances dans le mouvement des organisations caritatives ou militantes – courant chrétien missionnaire, courant laïc, courant révolutionnaire en liaison avec le mouvement ouvrier – et qui sont devenues, depuis le début des années 90, les opérateurs privilégiés des organisations étatiques ou internationales) »⁶⁴¹. Ainsi, l'intervention des divers participants dans la mise en œuvre du projet faisant l'objet d'un accord de financement constitue une des particularités du système du financement public de l'aide au développement. La présentation ci-dessous se limitera donc à quelques indications générales sur les institutions publiques.

⁶³⁷ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, op. cit. p. 48.

⁶³⁸ *Ibid.*

⁶³⁹ OCDE, « Gestion de l'aide publique au développement multilatérale », dans *Managing Aid : Practices of DAC Member Countries*, éd. OCDE, 2011, pp. 81-88, p. 81.

⁶⁴⁰ Pour plus d'information, voir Supra, les acteurs du financement du développement. Partie I, Chapitre I, Section I et II. Voir également infra, Partie II, Chapitre I, Section I.

⁶⁴¹ V. L'Annexe dans OCDE-CAD., « l'APD, institutions et flux », in : *Tiers-Monde*, tome 38, n°151, 1997, Coopération internationale : le temps des incertitudes, pp. 699-703.

448. Essentiellement, les participants que nous appellerons des « gestionnaires d'aide » intervenant dans le processus de la réalisation du financement public de l'aide au développement sont de deux ordres : d'une part, les États qui sont naturellement les principaux gestionnaires de l'aide bilatérale (Chapitre 1), et d'autre part, les organisations internationales qui sont des gestionnaires de l'aide multilatérale (Chapitre 2).

CHAPITRE 1 : LES ÉTATS : GESTIONNAIRES DE L'AIDE BILATERALE

449. Historiquement très répandues jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale dans le cadre de conflits militaires ou résultant de guerres, « *l'assistance financière bilatérale se retrouve à présent principalement dans des cas de financements relatifs à l'aide au développement* »⁶⁴². D'ailleurs, faut-il rappeler que « *la plus grande partie de l'aide des pays industrialisés aux pays en développement est unilatérale dans ses origines. Elle émane d'un seul État et bilatérale dans ses modalités, établies par voie conventionnelle* »⁶⁴³. C'est dans cette perspective que le phénomène du développement en général et de son financement en particulier a donné lieu à la création d'organismes publics divers dans les pays exportateurs de capitaux, chargés en particulier de financer la réalisation des projets d'investissement dans les pays sous-développés. Parmi ces pays exportateurs de capitaux, la France figure en bonne place. En effet, dans le cadre de la gestion de l'aide publique au développement, la France a créé des structures gouvernementales et administratives chargées de définir et de mettre en œuvre les politiques nationales d'assistance et de coopération.

450. En règle générale, cependant, un organisme unique est compétent pour centraliser les problèmes et les moyens d'action. À titre d'exemple, aux États-Unis, c'est *l'Agency for International Développement (en français l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), qui dépend du State Department*. Au Royaume-Uni, c'est le *Ministry of Overseas Development*. Le système français, souvent critiqué, « *est caractérisé par la fragmentation géographique et l'éparpillement des responsabilités* »⁶⁴⁴.

451. En réponse à ces critiques, le système français a fait l'objet de plusieurs réformes qui traduisent l'importance politique reconnue à la politique de coopération avec le Tiers Monde dans la conduite de sa politique extérieure. Parmi ces réformes figure en bonne place

⁶⁴² Charlotte JULIE RAULT., *Le cadre juridique de la gestion des dettes souveraines*, Thèse de doctorat en Droit, sous la direction de Monsieur le Professeur Jean-Marc SOREL., Paris, Université Panthéon-Sorbonne – Paris I, 2015, p. 25.

⁶⁴³ Ahmed MAHIOU., « Regard sur le financement de l'aide publique au développement », *Mél. Salmon*, 2007, p. 1005-1021, p. 1005.

⁶⁴⁴ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *Droit International Public*, op. cit. p. 1239.

celle intervenue en 2004. En effet, selon la réforme intervenue en 2004, « *le Secrétariat d'État chargé de la coopération et de la francophonie est désormais considéré comme le [chef de file] de l'aide publique au développement française sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères et européennes* »⁶⁴⁵.

452. En outre, le Comité interministériel de la Coopération et du Développement (CICID) définit « *les orientations de la politique de coopération internationale et d'aide au développement* »⁶⁴⁶. Toutefois, c'est à la Conférence d'orientation stratégique et de programmation (COSP) que revient la compétence de réunir les acteurs publics de l'aide française et donner une expression concrète aux orientations décidées par le CICID. Enfin, la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID) suit l'ensemble des problèmes relatifs à l'aide au développement pour le compte du ministère des Affaires étrangères. Il convient en effet de rappeler que dans les ambassades, les missions d'aide et de coopération, les conseillers culturels et commerciaux constituent des services extérieurs de leurs administrations respectives⁶⁴⁷.

453. Cependant, bien que des réformes aient été nombreuses et pratiquement continues, on observe tout de même des différences sensibles et notables dans la manière dont l'État français s'organise pour gérer et mettre en œuvre son programme de coopération pour le développement. À cet égard, l'OCDE a précisé que « *ces différences sont perceptibles au niveau de l'implication, plus au moins grande, du ministère des Affaires étrangères, de la présence et de la fragmentation institutionnelles dans les pays partenaires et des relations entre les bureaux sur le terrain et le siège. De plus, il s'embles qu'il n'y ait guère de corrélation entre le volume des programmes d'aide extérieure bilatéraux qui sont gérés et les stratégies qui sont suivies* »⁶⁴⁸. Par conséquent, quel que soit le mode d'organisation choisi, la mise en place de structures sur le terrain propres à améliorer l'efficacité de la gestion de l'aide et à contribuer à

⁶⁴⁵ *Ibid.*, p. 1239.

⁶⁴⁶ Le CICID a été créé par le décret n°98-66 du 4 février 1998.

⁶⁴⁷ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *op. cit.* p. 1239.

⁶⁴⁸ OCDE., *La gestion de l'aide : pratiques des pays membres du CAD*, Paris, éd. OCDE, 2005, p. 57.

la réalisation des objectifs visés dans de bonnes conditions d'efficience et d'efficacité devrait être la préoccupation centrale.

454. Ainsi, la gestion et la coordination des opérations de financement de l'aide bilatérale française sont assez complexes car il existe une multiplicité d'institutions qui interviennent au nom de l'État (Section 1). Parmi ces institutions l'Agence Française de développement (AFD) occupe une place particulière dans la mise en œuvre de la politique de développement de la France car elle est conçue comme le bras opérationnel de l'État (Section 2).

SECTION 1 : La multiplicité des institutions intervenants au nom de l'État

455. Dans le cadre de financement public de l'aide au développement, « *les pays industrialisés se sont doté d'institutions spécialisées ayant pour mission de gérer et d'exécuter leurs programmes nationaux d'aide aux pays en développement* »⁶⁴⁹. En effet, ces institutions spécialisées sont composées, notamment des ministères et agences de développement étatiques qui fournissent les apports globaux de l'aide publique au développement (APD) destinées aux pays en développement et aux organisations internationales.

456. À l'instar des autres pays membres du CAD, en France par exemple, ces agences et ministères sont regroupés au sein du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Cependant, à la différence de la plupart des États européens, où l'aide publique dépend d'un seul ministère, « *l'APD française continue d'être gérée, malgré la réforme de 1998, par une multitude d'acteurs étatiques : une dizaine de ministères gravitant autour du ministère de l'Économie et des Finances et de celui des Affaires étrangères ; des administrations décentralisées (conseils régionaux, conseils généraux, municipaux) ; l'Agence française de développement (ex-Caisse française de développement), d'ailleurs partiellement dépendante de Bercy* »⁶⁵⁰. Cette complexité des organismes qui interviennent au nom de l'État français est reprochée par la quasi-unanimité des rapports parlementaires publiés ces dernières années.

⁶⁴⁹ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.*, p. 328.

⁶⁵⁰ Guillaume OLIVIER., *op. cit.*, p.59.

457. Néanmoins, le dispositif a évolué car on essaye de l'adapter à la réalité du système d'aide. Aujourd'hui, le dispositif évolue de façon continue et ce, depuis les années quatre-vingt-dix. En effet, entre 1960 et 1995, plus de trente rapports ont été élaborés, appelant notamment à une meilleure coordination des ministères de la coopération, des Affaires étrangères et des Finances. Ainsi, « *depuis la réforme de 1998 à la loi de juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, l'outil français de coopération au développement s'est efforcé de demeurer à un contexte international de plus en plus complexe et varié* »⁶⁵¹. Cependant, parmi toutes ces réformes, c'est celle de 1998 qui a marqué la rupture la plus profonde avec l'ancienne politique de coopération, et qui demeure à ce jour l'objet d'une évaluation critique, notamment du fait de la disparition d'un ministère de plein exercice qui a laissé la place à un dispositif au sein duquel se coordonnent plusieurs acteurs responsables chacun d'un aspect particulier de la politique d'aide au développement⁶⁵².

458. En outre, à partir de 2004, le dispositif de coordination interministérielle s'est renforcé, notamment en accord avec l'esprit de la LOLF (Loi d'orientation des lois de finances) tandis que la coopération à un niveau infra-étatique se poursuit avec les initiatives menées par les collectivités territoriales. De plus, l'intégration de la société civile, symbolisée par la création du Haut conseil à la coopération internationale reste embryonnaire avec une place encore discrète laissée aux organisations non gouvernementales (ONG) contrairement à d'autres États qui en font depuis longtemps des partenaires primordiaux. À cet égard, « *la gestion de l'aide française au développement se caractérise par une complexité et un manque de transparence de son dispositif en raison de la multitude d'acteurs impliqués et de l'intrication des lignes budgétaires entre les ministères, par la prépondérance des interventions du ministère de l'Économie et des Finances, par la portion congrue allouée à la coopération*

⁶⁵¹ André SCHEIDER., Jean-René MARSAC., *Rapport d'information sur les acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide au développement*, Assemblée nationale, 2016, p. 47.

⁶⁵² *Ibid.*, p. 48.

décentralisée et aux organisations non gouvernementales »⁶⁵³. Par conséquent, la France a ainsi beaucoup de mal à définir sa politique de coopération au développement.

459. Pour mieux découvrir l'idée que recouvre la gestion de l'aide bilatérale française, analysons les différentes institutions qui concourent à sa mise en œuvre, notamment les institutions gouvernementales (§1), et les institutions non gouvernementales qui jouent également un rôle très important en la matière (§2).

§1 : Les institutions gouvernementales

460. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'APD, il a été créé en France des structures gouvernementales et administratives chargées de définir et de mettre en œuvre les politiques nationales d'assistance et de coopération. En effet, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), le ministère de l'Économie et l'Agence française du développement (AFD) se partagent l'essentiel de la gestion de l'APD. Ainsi, selon le document de politique transversale (DPT) pour 2021, « 80% de l'aide bilatérale est gérée par les ministères de l'Économie et des Affaires Étrangères, et cela essentiellement à travers l'AFD »⁶⁵⁴ (A). Il faut toutefois noter que d'autres ministères ainsi que plusieurs opérateurs publics ou parapublics y contribuent également (B).

A. Les deux ministères principaux

461. À l'instar des autres grands bailleurs internationaux d'aide au développement, la France a, depuis la première guerre mondiale, une diplomatie économique. Il est exact, que d'un point de vue historique, la période d'après-guerre (la seconde guerre mondiale) a accéléré ce processus. En effet, l'objectif de « l'Aide publique au développement » est une mission interministérielle qui regroupe les crédits de deux programmes concourant à la politique

⁶⁵³ Guillaume OLIVIER., *L'aide publique au développement : un outil à réinventer*, op. cit, p.66.

⁶⁵⁴ V. Document de politique transversale (DPT) pour 2021, consultable en ligne : [file:///C:/User/Downloads/DPT20218_politique_developpement_web%20\(1\).pdf](file:///C:/User/Downloads/DPT20218_politique_developpement_web%20(1).pdf). Voir également, le projet de loi de finances (PLF) pour 2021 et l'ouvrage d'Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., op. cit, p. 48.

française d'aide au développement, notamment le programme 110 « *Aide économique et financière au développement* », mis en œuvre par le ministère de l'économie et des finances, et le programme 209 « *Solidarité à l'égard des pays en développement* », mis en œuvre par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères⁶⁵⁵. C'est donc dans l'orbite du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance (1) et celle du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2) que se placent les instruments rénovés de l'action commerciale et financière de la France.

1) Ministère de l'Économie et des finances

462. Par définition, le ministère de l'Économie et des Finances est, « *dans la plupart des pays, la composante de l'exécutif gouvernemental qui est responsable de la gestion des finances publiques, principalement des activités de collecte des revenus et du paiement des dépenses. Il est le département ministériel du gouvernement français chargé de la politique économique et financière de la France* »⁶⁵⁶. Il remplit diverses missions, parmi lesquelles figurent la promotion et le développement de l'économie sociale et solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales. En effet, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie « intervient sous forme de dons (aides budgétaires globales en dehors de la zone d'intervention prioritaire définie pour les interventions de l'AFD), de prêts (dont une partie est mise en œuvre par l'AFD, prêts d'ajustement structurels et prêts-projets bonifiés par l'État) et surtout d'allègements de dettes. Il est en outre le principal responsable des relations avec les organismes de Bretton Woods⁶⁵⁷. À ce titre, il peut être considéré comme l'organisme qui tient la plus grande place dans le dispositif de l'APD de la France. Par conséquent, il intervient aussi bien dans le champ « *qu'hors champ* ».

⁶⁵⁵ Cf. PLF 2019 – Extrait du Bleu budgétaire de la mission : aide publique au développement, disponible sur <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/farandole/ressources/2019/pap/pdf/DBGPGMPGM110.pdf>. (Consulté le 25 novembre 2019)

⁶⁵⁶ V. [http : www.economie.gouv.fr](http://www.economie.gouv.fr).

⁶⁵⁷ Daniel COHEN et al, *La France et l'aide publique au développement*, op. cit, p. 29.

463. En outre, il est important de rappeler que le ministère de l'économie et des finances (MEF), met également en œuvre, à partir du programme 110, l'engagement de la France en matière d'APD. Selon le projet de loi de finances pour 2019 (PLF 2019), « *le programme 110 [Aide économique et financière au développement], mis en œuvre par le ministère de l'Économie et des Finances, contribue aux côtés du programme 209 [Solidarité à l'égard des pays en développement] du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) à la mise en œuvre de la politique française d'APD* »⁶⁵⁸.

464. Il résulte que « *les orientations de cette politique sont définies dans la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales ainsi que par les conclusions de Comités interministériels de la coopération internationale et du développement (CICID) successifs, en particulier celui du 8 février 2018, qui contribue à tracer les grands axes de la politique de développement du quinquennat. L'objectif principal de cette politique est de réduire la pauvreté et de participer à l'atteinte des Objectifs de développement durable (ODD), adoptés lors du Sommet des Nations unies de septembre 2015. Elle s'inscrit en outre dans le cadre des principes internationaux sur le financement du développement, traduits en particulier dans le plan d'action d'Addis-Abeba de juillet 2015 sur le financement du développement* »⁶⁵⁹.

465. Cet effort financier consenti en faveur de la coopération passe par des canaux variés. En effet, « *la direction du Trésor construit, dans le cadre de ses actions internationales, des « protocoles financiers » pour soutenir des projets auxquels les entreprises françaises sont associées : des prêts et des dons sont faits dans ce cadre aux pays extérieurs au Fonds d'aide et de coopération (FAC)* »⁶⁶⁰. C'est ce contexte, que la direction du Trésor instruit dans les pays africains, les aides à l'ajustement structurel. C'est toujours, dans le même ordre d'idée que le

⁶⁵⁸ PLF 2019, *Loc. cit.*, p. 3.

⁶⁵⁹ Odile RENAUD-BASSO, « Présentation stratégique du projet annuelle de performances », in *PLF2021 « aide économique et financière au développement »*, 2021, p. 16.

⁶⁶⁰ Marie-Christine KESSLER., *La politique étrangère de la France : Acteurs et processus*, Paris, éd. Presse de Sciences Po, coll. « références », 1999, 499 p, p. 330.

ministère des Finances apporte l'essentiel de ses ressources publiques à l'agence française de développement, établissement public qui est le grand opérateur en matière de développement.

466. Parallèlement, « *le ministère des Finances est présent dans toutes les instances de décision et de coordination de l'aide au développement. Il assure la cotutelle de l'AFD avec le ministère des Affaires étrangères* »⁶⁶¹. Dans ce contexte, il tient une place importante dans les instances de coordination diverses qui tentent de rationaliser la politique de coopération de la France et de resserrer les fils des décisions entre les instances concernées.

467. En outre, le MEF participe également aux régulations qui encadrent la politique de coopération au développement, cela par son rôle dans la gestion de la zone franc et par sa place dans le système de remise et d'annulation de dettes. En ce qui concerne le premier point relatif à la gestion de la zone franche, « *la direction du Trésor est en charge de la coopération monétaire avec les pays de la zone franc* »⁶⁶². Elle suit l'activité des Banques centrales de la zone. Or, chaque Banque centrale est titulaire dans les livres du Trésor français d'un compte courant tenu en euros, dénommé « compte d'opération ». Dans cet esprit, c'est le Trésor qui gère ce compte et qui garantit les monnaies émises par les instituts d'émission des États membres. Le ministre des Finances français représente la France au Conseil des ministres de la zone franc, instance où se prennent les grandes décisions concernant l'ensemble de la zone monétaire⁶⁶³. Dès lors, le ministère des Finances et la direction du Trésor sont le pivot des opérations de consolidations et de remises de dettes qui conditionnent l'aide publique au développement.

2) Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

468. Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) est quant à lui, l'administration française chargée de mettre en œuvre la politique extérieure de la France et d'assurer les relations au sein de l'Union européenne. Il est dirigé par un ministre, membre du

⁶⁶¹ Cf. Le rapport annexé de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

⁶⁶² Marie-Christine KESSLER., *La politique étrangère de la France : Acteurs et processus*, op, cit, p.330

⁶⁶³ *Ibid.*, p. 331.

gouvernement français. Il est également l'une des institutions françaises en charge de la mise en œuvre de l'APD. En effet, « *une partie de l'APD bilatérale est mise en œuvre directement par le ministère des affaires étrangères, au travers de l'aide-projet, via le Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI) dont une partie est gérée par les ambassades, les crédits de gestion et de sortie de crise, gérés par le centre de crise et de soutien (CDCS), l'aide alimentaire programmée, l'expertise technique, les fonds de soutien aux dispositifs de volontariats et de coopération décentralisée des collectivités territoriales et les bourses octroyées aux étudiants des pays en développement. De plus, une partie de l'APD bilatérale mise en œuvre par le ministère des affaires étrangères et l'AFD transite par les organisations de la société civile* »⁶⁶⁴.

469. Au sein du MEAE, la direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international est responsable de programmes budgétaires relatifs à la coopération internationale et au développement. Le ministère exerce la tutelle ou cotutelle sur sept opérateurs de la coopération internationale française (AFD, Canal France International, Expertise France, France volontaires, Centre international de recherche agricole pour le développement, Institut de recherche et de développement) et élabore leurs politiques et stratégies. Il joue essentiellement un rôle de validation politique.

470. En outre, « *le MAE abonde divers organismes multilatéraux et octroie des dons aux pays en développement dont une grande partie est mise en œuvre par l'AFD (sous forme de dons-projet, dons d'ajustement structurel et contrats de désendettement et développement), il fait des dépenses de coopération technique (dont une partie là encore est déléguée à l'AFD) et gère les aides d'urgence ou alimentaires* »⁶⁶⁵. À ce titre, on constate que ce ministère joue un rôle accru dans la mise en œuvre de l'APD, « *car apporter une aide extérieure exige de collaborer avec des citoyens, des institutions et des gouvernements d'autres pays, coopération pour le développement et relations extérieures sont toujours étroitement imbriquées* »⁶⁶⁶. Ainsi,

⁶⁶⁴ Voir le rapport annexé de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

⁶⁶⁵ Daniel COHEN et al, *La France et l'aide publique au développement*, Op. cit, p. 29.

⁶⁶⁶ OCDE., « La gestion de l'aide : la pratique des pays membres du CAD », op. cit, p. 60.

le ministère des Affaires étrangères joue toujours un rôle, plus ou moins important selon les cas, dans les systèmes de coopération pour le développement, si ce n'est au siège, du moins sur le terrain. Cela veut dire que bien qu'il existe un service chargé de la coopération pour le développement en son sein, le ministère des Affaires étrangères assume très souvent la responsabilité première d'un aspect particulier du programme d'aide.

471. D'ailleurs faut-il rappeler que depuis le transfert de compétences opérationnelles du MAE à l'AFD, le MAE gère les financements de projets relatifs à l'aide humanitaire, à l'aide alimentaire⁶⁶⁷ et aux Fonds de solidarité prioritaires (FSP)⁶⁶⁸ principalement. Partant, le MAE met en œuvre, à partir du programme 209, l'engagement de la France à lutter contre la pauvreté, à réduire les vulnérabilités et les inégalités et à protéger la planète, dans le cadre du programme de développement durable à l'horizon 2030, et de la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative au développement et à la solidarité internationale (LOP-DSI).

472. Cependant, au sein de la mission « *Aide publique au développement* », « *le programme 209 concentre les moyens d'intervention en dons (dons projet AFD, soutien aux ONG, aide humanitaire, tec.), permettant d'améliorer les conditions de vie des populations les plus vulnérables et de renforcer les secteurs sociaux (santé, genre, bonne gouvernance, éducation)* »⁶⁶⁹. Dans ce contexte, le ministère des Affaires étrangères occupe une place très importante dans la mise en œuvre de l'APD. Toutefois, et malgré cet important rôle, « *le MAE ne gère que 32% de l'aide bilatérale et 22% de l'APD totale. Intégrant depuis 1998 le secrétariat d'État à la coopération internationale, il contribue au fonds de solidarité prioritaire*

⁶⁶⁷ Pour répondre aux situations les plus graves, là où la vie des populations est en jeu, le MAE mobilise l'Aide alimentaire programmée (AAP), complémentaire de l'aide d'urgence mise en œuvre par le centre de crise (CDC). La mise en œuvre de l'AAP s'inscrit dans le cadre des conclusions du Conseil de l'UE du 10 mai 2010 sur l'assistance alimentaire humanitaire.

⁶⁶⁸ Les d) du ministère des Affaires étrangères sont l'instrument de l'aide-projet avec les pays de la Zone de solidarité prioritaire. Issu de la réforme du dispositif de coopération française, il remplace le fonds d'aide et de coopération. Il a pour vocation de financer, par dons uniquement, l'appui apporté par Le MAE à ces pays en matière de développement institutionnel, social, culture et de recherche. Il est complété par le soutien aux actions des organisations non gouvernementales et par l'aide-projet confiée à l'AFD, opérateur du MAE.

⁶⁶⁹ PLF 2019, *op. cit.* p. 3.

(FSP), aux organismes spécialisés des Nations unies (PNUD, HCR, PAM, PNUE, OIT...), à l'AFD (en complément de Bercy), aux associations de solidarité internationales (OSI, ONG) et enfin à la coopération décentralisée »⁶⁷⁰. De plus, la contribution de la France au Fonds européen de développement de l'Union européenne est négociée sous la responsabilité de la direction du Quai d'Orsay chargée des affaires économiques, ce qui signifie qu'un autre acteur intervient donc ici.

473. En France comme dans la plupart des pays où un certain nombre d'instance participent à l'acheminement de l'aide extérieure, le ministère des Affaires étrangères assume parfois des fonctions de pilotage ou de coordination. Certes, il arrive parfois qu'on rencontre des organismes jouissant d'une large autonomie pour la gestion du programme de coopération pour le développement, cependant ces derniers restent placés sous la responsabilité politique du ministère des Affaires étrangères.

474. Par ailleurs, indépendamment du mode d'organisation choisi pour le siège, les liens existants entre les programmes de développement et les relations extérieures au sens large apparaissent très clairement dans les pays partenaires dans lesquels l'ambassadeur et d'autres agents des services diplomatiques jouent très souvent un rôle important. En effet, le rôle prépondérant de l'ambassadeur dans ce domaine s'explique par le fait qu'il « *représente l'État donneur au plus haut niveau et à ce titre, il a la possibilité d'influencer le débat dans des domaines de première importance pour la réalisation des objectifs poursuivis sur le front du développement, tels que le soutien à l'adoption de pratiques démocratiques, la promotion de la bonne gouvernance, du respect des droits de l'homme et de l'État de droit* »⁶⁷¹. Dans ce contexte et compte tenu de son statut de représentant de l'État donneur, l'Ambassadeur est susceptible de contribuer à la définition de la stratégie par pays du donneur ou s'attachera à la commenter, et son accord sera dans certains cas requis pour la poursuite de telle ou telle activité. Ainsi, il est préférable que les ambassadeurs et les diplomates en poste dans des pays en développement ou en transition possèdent un solide bagage intellectuel, notamment sur les

⁶⁷⁰ Guillaume OLIVIER., *L'aide publique au développement : un outil à réinventer*, loc. cit, p.66.

⁶⁷¹ OCDE, *op. cit.*, p. 60.

questions de développement, et ce, si toutefois l'on veut que leur travail appuie et intègre le programme de coopération pour le développement.

B. Les autres institutions gouvernementales

475. Selon l'OCDE., « *l'environnement politique national explique pour une large part le nombre et la diversité des dispositifs ministériels mis en place dans le cadre de la coopération pour le développement dans les pays membres du CAD, dont la France. Objectivement, un système idéal est clairement placé sous la responsabilité d'une Autorité et dans la plupart des pays membres du CAD, l'organisme d'aide au développement relève d'un responsable politique identifiable* »⁶⁷². Comme indiqué précédemment, cela peut s'agir d'un ministre des Affaires étrangères dont les compétences dépassent les limites de la coopération pour le développement pour embrasser les affaires étrangères, voire le commerce international. Toutefois, en raison du caractère complexe de la coopération pour le développement, d'autres ministères sont chargés de certains aspects importants du programme d'aide de leur pays.

476. Par ailleurs, dans le cas des pays où plusieurs ministres s'occupent du programme de coopération pour le développement, notamment le cas de la France, « *il a été jugé nécessaire de mettre en place des mécanismes permettant non seulement coordonner les activités mais aussi de promouvoir les synergies* »⁶⁷³. Il s'agit en effet, des mécanismes formels de coordination sous la forme d'un comité, comme le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) chargé de faciliter la coopération interministérielle, mais aussi le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI), l'enceinte de dialogue et de concertation régulière entre l'ensemble des acteurs du développement et de la solidarité internationale sur les orientations, les objectifs et les moyens de la politique de développement. Ainsi, cette section passe successivement en revue l'intervention d'autres ministères qui interviennent dans le cadre de la mise en œuvre des activités d'aide au développement (1), ainsi que les mécanismes formels de coordination des activités d'aide au développement (2).

⁶⁷² *Ibid*, p. 28.

⁶⁷³ OCDE., *op. cit*, p. 29.

1) Les autres ministères qui concourent à la mise en œuvre de l'APD française

477. Comme il a été précédemment rappelé, plusieurs autres ministères participent à des activités internationales qui sont comptabilisés en partie dans l'APD. Parmi ces ministères figurent en bonne place, le ministre chargé du développement. En effet, le ministre chargé du développement est « *l'administration compétente pour définir et mettre en œuvre la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, en lien avec les ministres chargés de l'économie et du budget et les autres ministres concernés* »⁶⁷⁴. Il veille à la mise en œuvre, en ce qui le concerne, des décisions prises par le comité interministériel de la coopération internationale et du développement ainsi que, avec les ministres chargés de l'économie et du budget et les autres ministres concernés, à la cohérence des positions et de l'affectation des contributions françaises vers les fonds et programmes multilatéraux, et à leur adéquation vis-à-vis des priorités de l'action extérieure de la France⁶⁷⁵. Il est le garant de la mobilisation de l'ensemble des parties prenantes, notamment en présidant le Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI)⁶⁷⁶. Il anime le dialogue sur les sujets relatifs à cette politique et encourage la construction des passerelles et de savoirs entre les acteurs du développement, de la coopération scientifique et culturelle ainsi que de la coopération économique⁶⁷⁷.

478. Toujours dans le cadre de ces prérogatives, il préside un conseil d'orientation stratégique de l'Agence française de développement (AFD), composé des représentants de l'État au conseil d'administration de l'agence. En effet, ce conseil coordonne la préparation par l'État du contrat d'objectifs et de moyens liant l'agence à l'État, en contrôle l'exécution et

⁶⁷⁴ Cf. Le rapport annexé de la Loi n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

⁶⁷⁵ *Ibid.*

⁶⁷⁶ Pour de plus ample information, voir infra le CNDSI.

⁶⁷⁷ Cf. Le rapport annexé de la Loi n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

prépare, avant leur présentation au conseil d'administration, les orientations fixées par l'État à l'agence en application des décisions arrêtées par le CICID. Enfin, il veille à la consultation du CNDI.

479. De plus, le ministère de l'Éducation nationale occupe également une place capitale dans la mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement. Il est l'administration française chargée de préparer et mettre en œuvre la politique du gouvernement dans le domaine de l'éducation. Ce ministère participe également aux régulations qui encadrent la politique de développement et de solidarité internationale à travers sa mission de mise en œuvre des frais d'accueil d'étudiants étrangers. Il est d'ailleurs éclairant à ce propos de mettre en évidence le fait que certains pays développés dont la France, comptent dans leur APD des « frais d'écologie », c'est-à-dire « *les coûts engendrés par la présence sur leur sol d'étudiants issus de pays en développement. Près de deux milliards de dollars ont ainsi été comptabilisés en 2012, dont près de 90% déclarés par l'Allemagne et la France* »⁶⁷⁸. Cependant, le CAD accepte de les prendre en compte à condition que les étudiants concernés retournent exercer dans leur pays d'origine.

480. Par ailleurs, ce ministère met également en œuvre, à partir du programme 150, la politique française en matière d'aide au développement. En effet, à travers sa double vocation d'enseignement supérieur et de recherche, « *le programme 150 [Formations supérieures et recherche universitaire] contribue à la politique d'aide publique au développement* »⁶⁷⁹. C'est dans ce contexte, que le système de formation français, qui s'inscrit dans le cadre de l'architecture européenne des diplômes, dite LMD, permet d'accueillir également des étudiants extra-européens, originaires des pays en développement et des pays émergents, appelés à devenir les futurs cadres de leur pays d'origine et à contribuer en conséquence à une meilleure gestion, publique et privée, facteur de développement économique.

481. En outre, « *la délégation aux affaires européennes et internationales (DAEI), placée sous la responsabilité conjointe de la direction générale de la recherche et de*

⁶⁷⁸ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, op. Cit. p. 22.

⁶⁷⁹ Cf. Annexes budgétaires du projet de loi de finances pour 2019, p. 49, disponible sur <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance-publique/files/files/documents/dpt-2019/DPT2019-politique-developpement-W.pdf> (consulté le 11 décembre 2019)

*l'innovation et de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI), mobilisent les crédits du programme qui leur sont attribués, au service d'une politique ministérielle de pilotage d'objectifs nationaux de coopération universitaire et scientifique »*⁶⁸⁰. Ces objectifs, définis en relation avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), sont de renforcer l'attractivité de notre système d'enseignement supérieur et de recherche, de favoriser l'émergence de cadres institutionnalisés de coopération et de soutenir des politiques de coopération entreprises en particulier par les universités et leurs composantes (instituts universitaires de technologie notamment) ainsi que par les écoles d'ingénieurs. Les établissements d'enseignement supérieur mobilisent également dans le cadre de leurs politiques internationales, les moyens budgétaires issus du programme 150 qui leur ont été délégués par la direction de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP). C'est sur cette assiette financière que les frais d'école des étudiants issus des pays en développement sont comptabilisés au titre de l'APD.

482. De même, le ministère des Affaires sociales et de la Santé participe aussi de manière active à la mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement. Par définition, il est l'administration française chargée de la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans les domaines des affaires sociales, de la solidarité et de la cohésion sociale et de la protection sociale. En plus de ses multiples missions, *« ce ministère participe également, en lien avec le ministre de la transition écologique et solidaire, à la préparation et à la mise en œuvre de la politique de développement sociale et solidaire, notamment à travers l'accueil de réfugiés »*⁶⁸¹. En effet, l'accueil de réfugiés issus de crises humanitaires ou politiques est une contribution importante de la France à l'équilibre internationale. Pour autant, les frais qui y sont liés contribuent-ils au développement des pays en développement ? Les directives du CAD permettent de comptabiliser en APD les *« dépenses destinées à assurer le transfert des réfugiés vers le pays d'accueil et leur entretien pendant les douze premiers mois*

⁶⁸⁰ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *op. cit.*, p. 49.

⁶⁸¹ Cf. Le ministère des Solidarités et de la Santé, disponible sur <https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/missions-du-ministere/article/missions-du-ministere-des-solidarites-et-de-la-sante> (consulté 1 décembre 2019).

de leur séjour : nourriture, hébergement, formation »⁶⁸². Cela est justifié par le fait que le déplacement de réfugiés « soulage » les pays voisins des pays en crise.

483. Enfin, le ministère de la Défense est également l'administration qui occupe une place capitale dans la mise en œuvre de la stratégie France d'aide au développement. Il est, en effet, responsable de la préparation et de la mise en œuvre de la politique de défense. Il est l'une des institutions françaises en charge de la mise en œuvre de l'APD. Parmi les activités mises en œuvre par ce ministère figurent notamment l'aide humanitaire d'urgence qui « vise à atténuer au plus vite les souffrances des populations affectées par des désastres d'origine humaine (guerre civile) ou naturelle (séisme, tsunami, sécheresse, inondation) »⁶⁸³. À titre d'illustration, lors du conflit israélo-libanais de 2006 qui a fait au Liban plus de mille morts civils, la France a débloqué une aide d'urgence de 20 millions d'euros, répartis entre les ministères de la Défense et des Affaires étrangères.

2) Les mécanismes formels de coordination des activités d'aide au développement

484. Comme il a été affirmé plus haut, le CICID et le CNDSI ont été créés principalement dans le but de coordonner les activités d'aide et de promouvoir les synergies entre les acteurs. Dans cette partie, nous décrirons brièvement les principales fonctions de ces deux instances, notamment le CICID (a) et le CNDSI (b).

a) Le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID)

485. Selon le décret n°98-66 du 4 février 1998 (JORF n°31 du 6 février 1998), « le CICID est l'instance de coordination interministérielle de la politique française d'APD et, d'une manière plus générale, fixe la doctrine française en matière de coopération

⁶⁸² Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *op. cit.*, p. 23.

⁶⁸³ *Ibid.*, p. 23.

internationale »⁶⁸⁴. Présidé par le Premier ministre, le CICID réunit les ministres les plus directement concernés par les questions de développement, notamment les ministères des Affaires étrangères, de l'Économie, du Budget, de l'Intérieur, de l'Éducation nationale, de l'Armées, de Transition Écologique et Solidaire, Outre-mer et tous les autres ministres intéressés par cette politique⁶⁸⁵.

486. Aux termes de l'article 3. 1° et 2° du décret n°98-66 du 4 décembre 1998, « *le comité fixe les orientations relatives aux objectifs et aux modalités de la politique de coopération internationale et d'aide au développement dans toutes ses composantes bilatérales et multilatérales* ». À cette fin, il détermine les pays de très grande concentration et les secteurs prioritaires de la coopération française. De plus, il veille à la cohérence des priorités géographiques et sectorielles des diverses composantes de la coopération⁶⁸⁶. Enfin, il s'assure une mission permanente de suivi et d'évaluation de la conformité aux objectifs fixés et aux moyens assignés des politiques et des instruments de la coopération internationale et de l'aide au développement⁶⁸⁷.

487. Son secrétariat permanent, assuré conjointement par le ministère des affaires étrangères et du développement international (direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats – DGM), le ministère des finances et des comptes publics (direction générale du Trésor – DG Trésor) et l'Agence française de développement (AFD), est chargé d'examiner chaque année les partenariats différenciés⁶⁸⁸. Cependant, il convient de souligner que l'AFD peut être associée aux réunions, sur invitation des présidents du Co-secrétariat. Celui-ci se réunit plusieurs fois par an, permettant un suivi interministériel régulier et opérationnel de la politique française d'aide au développement. Le comité interministériel se

⁶⁸⁴ Cf. L'article 1^{er} du Décret n°98-66 du 4 février 1998 (JORF n°31 du 6 février 1998) portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).

⁶⁸⁵ Art. 2 du Décret n°98-66 du 4 février 1998 (JORF n°31 du 6 février 1998)

⁶⁸⁶ *Ibid.* Art. 3. 3° du Décret n°98-66 du 4 février 1998

⁶⁸⁷ *Ibid.* Art. 3. 4° du Décret n°98-66 du 4 février 1998

⁶⁸⁸ Cf. Art. 6 du Décret n°98-66 du 4 février 1998

réuni chaque année⁶⁸⁹, pour définir la programmation de l'aide (la loi du 7 juillet 2014 stipule qu'un programme pluriannuelle conjointe sera communiquée au parlement) au moins une fois.

488. En fin, c'est dans le cadre du CICID et de son secrétariat que sont élaborés plusieurs documents stratégiques, notamment le document cadre de coopération au développement, de stratégies sectorielles, stratégie pour l'aide multilatérale ainsi que le rapport bisannuel sur la mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement. À côté des organismes gouvernementaux, plusieurs organismes non gouvernementaux concourent également à la gestion et la mise en œuvre de l'aide bilatérale française.

b) Le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale (CNDSI)

489. Le Gouvernement fait du soutien, de la consultation et de la coordination avec l'ensemble des acteurs du développement des priorités de sa politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales. C'est à cette fin qu'il a été créé en 2014, le Conseil National du Développement et de la Solidarité Internationale (CNDSI), « *une instance de dialogue et de concertation régulière entre l'ensemble des acteurs du développement et de la solidarité internationale sur les orientations, les objectifs et les moyens de la politique française de développement. Il met des recommandations à destination des pouvoirs publics* »⁶⁹⁰. En effet, la création de ce conseil résulte d'une recommandation faite lors des Assises du Développement et de la Solidarité Internationale tenues en mars 2013⁶⁹¹. Cette proposition a été par la suite reprise par le Président de la République en conclusion des travaux⁶⁹². En réalité, c'est en réponse aux fortes attentes de la société civile exprimées lors des

⁶⁸⁹ *Op. cit.* Art. 6 du Décret n°98-66 du 4 février 1998

⁶⁹⁰ Cf. Le rapport de la LOI n°2021-1021 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

⁶⁹¹ Cf. « Conclusion des Assises du développement et de la solidarité internationale », disponible sur http://archive.wikiwix.com/cache/index2.php?url=http%2F%2Fgrefcentre.fr%2Ffichiers%2FResultats_des_assises.pdf (Consulté le 17 août 2021)

⁶⁹² Alain FAUJAS, « François HOLLANDE fixe un cadre à l'aide au développement », *Le Monde*, 2 mars 2013.

Assises du développement et de la solidarité internationale de 2013 que le CNDSI a été institué par la Loi d'orientation et de Programmation sur le développement et de la solidarité internationale⁶⁹³. En effet, ce conseil constitue l'organe de dialogue de haut niveau entre l'État et les acteurs non-étatiques sur les objectifs et les moyens de la politique de développement⁶⁹⁴. Sa fonction « *est de permettre une concertation régulière et ouverte, entre les différents acteurs du développement et de la solidarité sur les objectifs, les orientations, la cohérence et les moyens de la politique française de développement* »⁶⁹⁵.

490. Le Conseil s'est réuni pour la première fois le 25 mai 2014 sous la présidence d'Annick GIRARDIN, Secrétaire d'État chargé du Développement et de la Francophonie, lors de cette première rencontre a été examiné le projet de loi d'orientation et de programmation sur le développement et les moyens de la politique de développement. Cette loi a été votée et publiée le lundi 7 juillet 2014⁶⁹⁶. Depuis cette date, placé auprès du ministère chargé du développement, le CNDSI s'est réuni à dix-sept reprises sous la présidence du ministre chargé du développement. À cet effet, « *un format élargi a été organisé le 9 février 2015 parallèlement au lancement de l'Année européenne pour le développement et le 22 février 2018 à l'issue du Comité Interministériel de la coopération internationale et du développement. En complément de ces réunions formelles, des groupes de travail ad hoc ont permis d'étudier des thématiques transversales identifiées par le Conseil en lien avec l'agenda international* »⁶⁹⁷.

⁶⁹³ Cf. « Décret n°2013-1154 du 11 décembre 2013 créant un Conseil national du développement et de la solidarité internationale », disponible sur legifrance.gouv.fr, 14 décembre 2013. (Consulté le 17 août 2021)

⁶⁹⁴ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/developpement/partenariats/le-conseil-national-pour-le-developpement-et-la-solidarite-internationale-cndsi/> (consulté le 17 août 2021).

⁶⁹⁵ Art. 1 du Décret n°2013-1154 du 11 décembre 2013 créant un Conseil national du développement et de la solidarité internationale (consulté le 17 août 2021).

⁶⁹⁶ Jean-Pierre CLING, « Une innovation stratégique : la loi d'orientation et de programmation relative à la politique française de développement et de solidarité internationale », *Techniques Financières et Développement*, 2014/4 (N°117), p. 65-73.

⁶⁹⁷ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/developpement/partenariats/le-conseil-national-pour-le-developpement-et-la-solidarite-internationale-cndsi/> (consulté le 7 septembre 201).

491. Cependant, c'est seulement cinq groupes de travail qui se sont tenus jusqu'à présent (migration et développement, financement du développement, implication du secteur privé, présidence française du G7, stratégie française auprès des banques et des fonds multilatéraux). Il faut rappeler que ces groupes de travail permettent d'élaborer des recommandations des acteurs non-étatiques sur des sujets prioritaires en lien avec l'agenda international. Les conclusions sont traduites en note de position à l'attention du Ministère, en vue de négociations internationales ou de l'élaboration de documents stratégiques⁶⁹⁸.

§2 : Les institutions non gouvernementales

492. Selon la Loi de finances pour 2015, une partie importante de l'aide publique au développement française est mise en œuvre par des organismes non gouvernementaux comme les ONG, les collectivités territoriales et les fondations privées. En effet, « *ces organismes contribuent à la politique française de développement, à son efficacité et à sa visibilité sur le terrain, y compris dans les zones les plus reculées* »⁶⁹⁹. Pour mieux comprendre, la place qu'occupent ces acteurs non gouvernementaux, étudions la coopération locale à travers la coopération décentralisée (A), ainsi que les personnes privées agissant pour le compte des personnes publiques (B).

A. La coopération décentralisée

493. Selon l'OCDE, il a été constaté ces dernières années, dans certains pays membres du CAD, notamment en France « *une participation croissante des instances infranationales (régions, provinces et communes) au financement et à la mise en œuvre des activités menées au titre de l'aide extérieure* »⁷⁰⁰. Cette forme d'aide au développement, que l'on qualifie très souvent de coopération décentralisée (CD), est généralement développée dans

⁶⁹⁸ *Ibid.*

⁶⁹⁹ Cf. PLF 2015 : La politique française en faveur du développement, 2015, p. 20, disponible sur file:///C:/uUser/Documents/ADP2015_politique_developpement.pdf (Consulté le 12 octobre 2016)

⁷⁰⁰ OCDE., *op. Cit.* p. 68.

la plupart des pays de l'OCDE dont la France. En effet, en France, la mobilisation des instances infranationales s'inscrit dans un cadre législatif adopté par le parlement ou résulte d'une politique menée par l'organisme national d'aide au développement. Parant, la France encourage la CD entre collectivités territoriales. Les projets de coopération décentralisée (CD) portés par les collectivités territoriales contribuent également à l'APD bilatérale de la France. Dans ce contexte, *« les CD et leurs groupements peuvent solliciter l'AFD et Expertise France pour bénéficier d'un appui renforcé dans la mise en œuvre de leur action extérieure. Avec le soutien de l'AFD et d'Expertise France, les collectivités territoriales d'outre-mer conduisent des projets de coopération avec les pays de leur bassin régional »*⁷⁰¹.

494. Par ailleurs, comme le notaient déjà Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *« cette coopération décentralisée⁷⁰² se distingue de l'aide publique traditionnelle qui tisse plutôt des liens entre gouvernements. Elle n'est que partiellement intégrée aux chiffres de l'APD et peu de statistiques sont disponibles à son propos. On sait toutefois qu'elle connaît un réel dynamisme »*⁷⁰³. En effet, contrairement à l'aide publique traditionnelle, *« la coopération décentralisée française est financée en premier lieu par les collectivités territoriales sur leurs fonds propres. Le complément provient des cofinancements du ministère des affaires étrangères qui peut, en fonction d'un certain nombre de critères et de priorités définis dans le cadre d'appels à projets annuels ou triennaux, au sein de la Commission nationale de la coopération décentralisée, apporter un soutien financier aux collectivités territoriales, aux réseaux nationaux et aux dispositifs de coordination ou de concertation régionale »*⁷⁰⁴. Cette approche française dite « restrictive » accorde la qualité et le statut d'agent de coopération décentralisée uniquement aux collectivités et autorités territoriales. À contrario, l'approche anglo-saxonne dite « extensive » accorde la qualité d'agent de coopération décentralisée à tous les acteurs infra étatiques, c'est-à-dire à toutes les organisations et personnes

⁷⁰¹ Cf. Rapport annexé de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

⁷⁰² Pour plus d'information, voir la coopération décentralisée et le développement, Partie I, Chapitre I, Section I.

⁷⁰³ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, op. cit. p. 55.

⁷⁰⁴ V. Le projet de loi de finances (PLF) 2019, relatif à la politique française en faveur du développement.

morales qui ne relèvent pas directement du gouvernement, qu'elles soient publiques ou privées⁷⁰⁵. Ainsi, la coopération décentralisée est capitale pour favoriser le développement des capacités locales en complétant l'action de l'État. Cette partie permet de resituer la coopération décentralisée par rapport aux autres formes classiques de coopération. Pour ce faire, il convient de préciser dans un premier temps, les différents textes juridiques internes ayant contribué à la reconnaissance juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales (1). Et dans second temps, l'accent sera mis sur les champs d'intervention privilégiés de la coopération décentralisée en appui au développement des pays du Sud (2).

1) Le cadre juridique de la coopération décentralisée française

495. Grâce à un réseau national, un cadre juridique incitatif et une forte mobilisation des collectivités locales, des entreprises et des usagers, sont très engagés en matière de solidarité internationale. En effet, « *la coopération décentralisée française est juridiquement encadrée par les lois de décentralisation de 1992⁷⁰⁶, et par la loi Thiollière de 2007⁷⁰⁷, qui font de l'action*

⁷⁰⁵ Pierre LAYE., *La coopération décentralisée des collectivités territoriales*, Paris, coll. « Dossier d'experts », éd. de la lettre du cadre territoriale, 2005, p 128.

⁷⁰⁶Si la loi de décentralisation de 1982, a mentionné que de manière minimaliste la coopération décentralisée (en visant seulement les actions de coopération transfrontalière des régions), la loi d'administration territoriale de la République du 6 février 1992 a au contraire permis une véritable reconnaissance législative aux actions de coopération extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, en systématisant le recours à une convention.

⁷⁰⁷Loi n°2007-147 du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements. L'Assemblée nationale a adopté le 25 janvier 2007, à l'unanimité, la proposition de loi sur l'action extérieure des collectivités territoriales, déposée par Michel THIOLLIÈRE, Sénateur-Maire de Saint-Étienne. Le texte lève les incertitudes juridiques contenues dans la Loi de 1992 et modifie le Code général des collectivités territoriales.

D'une part, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. D'autre part, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent désormais également mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire.

internationale une compétence à part entière des collectivités territoriales et leur permettent de conclure des conventions de partenariat avec des autorités locales étrangères pour mener des actions d'aide au développement »⁷⁰⁸. D'autres textes juridiques et réglementaires sont ensuite venus compléter le dispositif (notamment les lois de 1995, 1999 et 2000).

496. C'est ainsi que la coopération décentralisée est donc venue combler un vide, compléter et corriger les dispositifs de coopération bilatérale et multilatérale qui existaient entre pays du Nord et pays du Sud et qui avaient commencé à s'essouffler et à montrer, dès les années 1980, de sérieuses limites et faiblesses. C'est ainsi qu'au niveau des municipalités, les jumelages ont été érigés en instrument privilégiés de rapprochement entre les villes et ont constitué des plateformes de travail. L'article L.1115-1 du code général des collectivités territoriales définit le cadre général de la coopération décentralisée. Il autorise les collectivités locales et leurs groupements à « *conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.* »⁷⁰⁹. C'est dire donc que la coopération décentralisée est désormais ouverte, d'une part, aux collectivités territoriales françaises, c'est-à-dire les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer, d'autre part, selon une circulaire du 20 avril 2001⁷¹⁰, aux groupements qui ont compétence pour agir en lieu et place de ces collectivités, c'est-à-dire les établissements publics de coopération intercommunale, les syndicats mixtes, les organismes ou institutions interdépartementaux et les ententes interrégionales.

497. À la lumière de l'exposé qui précède, les partenaires étrangers doivent ainsi être des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités territoriales. Toutefois, peu

Cette adoption permet ainsi aux collectivités territoriales françaises de nouer des partenariats avec d'autres autorités locales étrangères, sans risque juridique.

⁷⁰⁸ Abdelkader DJEFLAT., Bruno BOIDIN., « La coopération décentralisée face aux enjeux du développement durable », *Développement durable et territoire*, vol. 1, n°1, mai 2010, disponible sur <http://developpementdurable.revues.org/8387>.

⁷⁰⁹ V. L'article L.1115-1 du code général des collectivités territoriales

⁷¹⁰ Circulaire NOR/INT/B/01/00124/C du 20 avril 2001 du ministre de l'Intérieur et du ministre des Affaires étrangères.

importe qu'ils soient ou non d'un niveau équivalent, une région française peut, par exemple, conclure une convention avec une commune étrangère. En effet, l'exigence d'une convention est destinée à structurer les actions, à s'assurer que des engagements réciproques peuvent être définis, qu'un contrôle peut être établi et que les éventuels litiges pourront être réglés.

498. La question se pose cependant de savoir ce qu'est une convention dans le domaine spécifique de coopération décentralisée. En effet, la circulaire interministérielle du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée précise que, « *par convention il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales françaises et étrangères, et leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités* »⁷¹¹.

499. Toutefois, l'interdiction est faite aux collectivités territoriales françaises de conclure des conventions avec les États⁷¹², la circulaire précitée du 20 avril 2001 ayant précisé que des conventions avec des entités fédérées étaient possibles. Néanmoins, pour faciliter leur insertion dans « *leur environnement régional, les départements et les régions d'outre-mer, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie ont été autorisés à traiter directement avec des États voisins* »⁷¹³. Les présidents de ces collectivités agissent alors comme représentant de l'État. Eu égard de ce qui précède, la question se pose également de savoir si les collectivités territoriales peuvent conclure des conventions de coopération avec des associations ou des organisations internationales. Dans la pratique, les collectivités territoriales mettent souvent en œuvre leurs projets d'aide au développement en opérant par le biais d'organisations non

⁷¹¹Circulaire interministérielle INT/B/01/00124/C du 20 avril 2001 sur la coopération décentralisée des collectivités territoriales françaises et leurs groupements avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, non publiée.

⁷¹²Article L. 1115-5 du code général des collectivités territoriales.

⁷¹³ LOI n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (*articles L. 3441-2 à L. 3441-7 et L. 4433-4-1 à L. 4433-4-8 du code général des collectivités territoriales*). Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

gouvernementales ou d'organismes dépendant de l'Organisation des Nations Unies (UNICEFF, PAM, PNUD...) auxquels elles accordent des subventions dans le cadre de conventions spécifiques. De telles conventions ne relèvent pas de l'article L.1115-1 du code général des collectivités territoriales. Aux termes de l'article L. 1115-1 du CGCT : « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. Ces engagements entrent en vigueur dès leur transmission aux représentants de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1 et L. 2131-2.* ». Ainsi, « *ces opérations ne sont légales que lorsqu'elles trouvent une base juridique dans une convention de coopération décentralisée dûment passée entre deux collectivités territoriales française et étrangère. Elles s'avèrent en outre nécessaires pour prévenir tout risque de gestion de fait* »⁷¹⁴.

500. Le champ de la coopération décentralisée est celui des compétences des collectivités territoriales, qu'il s'agisse des compétences d'attribution qui leur sont dévolues par la loi ou de celles qu'elles décident d'exercer au titre de la compétence générale reconnue aux assemblées locales pour régler, par leurs délibérations, les affaires d'intérêt local. La capacité d'action d'une collectivité est ainsi « *conditionnée non seulement par l'interdiction qui lui est faite de méconnaître des obligations légales ou d'empiéter sur les compétences exclusives de l'État ou d'une autre collectivité, mais également par l'exigence d'un intérêt local, dont l'existence est appréciée par son assemblée délibérante sous le contrôle du juge administratif* »⁷¹⁵.

501. Enfin, la coopération décentralisée n'est plus soumise à l'accord préalable du Gouvernement mais doit simplement être compatible avec les engagements internationaux de la France. Ainsi, « *dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à*

⁷¹⁴ Michel PRIEUR., « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *RFDA*, 1985, p. 327.

⁷¹⁵ Michel ROUSET., *L'action internationale des collectivités locales*, LGDJ, col. « Système », 1998, p.38.

caractère humanitaire. À cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités prévisionnelles des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 1231-1, L. 1231-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables ».

502. Quant aux actions de promotion économique et d'aide humanitaire conduites en l'absence de convention avec des collectivités territoriales étrangères, elles ne font encore l'objet d'aucun cadre légal. Elles sont donc bornées par le droit commun, notamment celui des interventions économiques des collectivités territoriales, et par la nécessité de présenter un intérêt local.

2) Les champs d'intervention de la coopération décentralisée

503. Selon les développements qui précèdent, *« la coopération décentralisée qui renvoie à l'action extérieure des collectivités territoriales est venue s'inscrire de manière de plus en plus affirmée dans le champ de l'appui au développement des pays du Sud, aux côtés de la coopération [classique] déjà mise en œuvre par les États dans le cadre de la coopération bilatérale ou par les organismes multilatéraux dans le cadre de la coopération multilatérale »*⁷¹⁶. Quelles réalités recouvre la coopération décentralisée ? Quels en sont les champs d'action ?

504. Avant de répondre à ces questions et de se focaliser sur les champs d'intervention privilégiés de la coopération décentralisée en appui au développement des pays du Sud (en complément des champs d'intervention des formes « classiques » de coopération), il est intéressant de montrer quelles en sont les zones d'intervention principales ainsi que les efforts financiers consacrés. Les zones d'intervention privilégiées par les collectivités, hors pays d'Europe où leur présence est conséquente, sont l'Afrique francophone, puis la Chine et l'Asie du Sud-Est. Cependant, *« elles ont une présence encore limitée mais en progression en*

⁷¹⁶ Géraldine FROGER., « Les coopérations au développement durable en question dans les pays du Sud », Développement durable et territoires, Vol. 1, n°1, 2010, disponible sur <http://developpementdurable.revues.org/8364>, (Consulter le 15 octobre 2018)

Amérique du Sud et ont fait quelques percées en Afrique lusophone et anglophone, enfin une forte présence dans les pays d'Europe médiane (Pologne, Roumanie, Hongrie...) »⁷¹⁷.

505. D'après la base de données de la commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), « *il existe quelque 3800 collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et structures intercommunales) qui mènent des projets de coopération à l'international totalisant près de 8000 coopérations localisées dans 132 pays. Les pays de l'Union européenne accueillent environ 3400 projets de coopération, répertoriés dans le futur Atlas de la coopération décentralisée* »⁷¹⁸. Dans cet ensemble, sont distingués premièrement, la zone dite « solidarité prioritaire » (ZSP) comprenant 54 pays avec lesquels la France entretient des relations privilégiées, où sont dénombrés 1115 liens, soit 32,8% du total hors Union européenne. Ils se répartissent de la manière suivante : Afrique subsaharienne et océan indien, avec une concentration sur le Burkina Faso, le Mali et le Sénégal ; Afrique du nord/Maghreb ; Asie du Sud-Est, principalement au Vietnam ; Caraïbes. Deuxièmement, les pays développés non européens où sont dénombrés 870 liens, soit 25, 6% du total hors Union européenne. Troisièmement, pour l'Europe médiane et orientale, ont été comptés 1067 liens, soit 31,4% du total hors Unions européenne (avec une concentration sur la Roumanie, la Pologne, la République tchèque, un développement récent sur la Hongrie et une présence significative en Russie). Quatrièmement, pour les pays émergents, intermédiaires ou en développement hors ZSP, ont été comptabilisés 380 liens, soit 11,2% du total hors Union européenne⁷¹⁹.

506. S'ajoutent à ces partenariats, recensés dans le futur Atlas de la CNCD, de nombreuses opérations unilatérales des régions, des départements, des communes et des structures intercommunales, en matière de promotion économique ou culturelle à l'étranger, ainsi que des relations de partenariat en cours pouvant déboucher ultérieurement sur la conclusion de conventions de coopération décentralisée. Récemment, une tendance se développe pour une cohérence plus affirmée des actions réalisées en fonction de logiques

⁷¹⁷ Cf. <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/index.asp>, (Consulté le 15 mars 2017)

⁷¹⁸ V. Le site internet de la CNCD, <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/index.asp>. (Consulté le 17 mai 2016).

⁷¹⁹ *Ibid.*

thématiques (gouvernance de proximité, aménagement du territoire, services publics locaux, eau, développement durable) dans la continuité des engagements de Johannesburg et de Kyoto, avec un développement des réflexions à l'échelle des régions en liaison avec l'ensemble des acteurs du territoire. En 2009, les sommes consacrées par les collectivités territoriales à l'action extérieure ont été estimées à 230 millions d'euros. La moitié environ, soit 115 millions d'euros, a été destinée à des partenaires localisés dans les pays en développement⁷²⁰. Les cofinancements accordés par le ministère des Affaires étrangères et européennes ont été de 11,77 millions d'euros (soit 10% environ des dépenses liées aux actions de développement des collectivités territoriales) en 2002, de 12,5 millions d'euros dans le cadre des appels à projet triennaux 2007-2009, et de 4,22 millions d'euros dans le cadre des appels à projet 2008.

507. Après avoir montré que les actions de coopération décentralisée ont un fondement juridique interne, nous nous pencherons sur les organisations non gouvernementales (ONG) et le secteur privé.

B. Les personnes privées agissant pour le compte des personnes publiques

508. Historiquement, la coopération bilatérale lie un pays du Nord avec des États en développement. C'est dans cet esprit que, la France finance depuis plusieurs décennies de nombreux projets de développement en Afrique de l'Ouest. Selon ce schéma classique, les relations entre l'État donateur et l'État « *bénéficiaire* » restent bien souvent de l'unique ressort des diplomates et des gouvernements. Dans le choix des politiques à mettre en œuvre et des projets à financer, les intérêts des élites français et des élites du Sud semblent primer sur les véritables besoins des populations. Ces pratiques ont été en partie remises en cause après trente années de « *politiques de développement* » qui se sont révélées particulièrement infructueuses⁷²¹.

509. Cependant, depuis une dizaine d'années, les relations de gouvernement à gouvernement tendent à s'effacer au profit d'une approche davantage centrée sur la

⁷²⁰Source : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/frontoffice/index.asp> (consulté le 18 mai 2016).

⁷²¹ Philippe FREMEAUX., « Altermondialisme : la nouvelle internationale », *alternatives internationales*, n°11, novembre-décembre 2003, p. 7.

gouvernance des politiques de développement et sur la bonne gouvernance des États destinataires. En effet, « *les vingt dernières années ont vu une montée en puissance des ONG, dont plus de 3000 disposent d'un statut consultatif auprès de l'ONU. Ces organisations de solidarité internationale (OSI), de défense des droits humains et les associations de protection de la nature et de l'environnement (APNE) sont engagées dans de nombreuses actions de terrain, d'éducation et de plaidoyer au Sud comme au Nord* »⁷²². À ce titre, les ONG internationales de développement deviennent ainsi des opératrices de l'aide au développement (1). Toutefois, elles ne sont pas seuls agents non étatiques, le secteur privé, occupe également une place très importante en matière de gestion de l'aide au développement. Il convient ainsi de les étudier en tant qu'objets et agents de politiques publiques (2).

1) Les Organisations non gouvernementales (ONG) internationales de développement : opératrices de l'aide au développement

510. Les ONG internationales de développement, opératrices de l'aide publique au développement ont une place particulière car elles s'insèrent dans une activité qui est également exercée, parallèlement ou conjointement par les États. Elles sont définies comme étant l'ensemble « *des ONG bénéficiant de fonds publics, de la part d'États membres de l'OCDE, afin de mettre en œuvre des projets de développement dans un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'APD* »⁷²³.

511. Les ONG international de développement domiciliées dans les pays en développement se sont multipliées dans la période de l'après-Guerre froide. Selon Thomas Richard DAVIES, « *certaines ONG internationales de développement ont une approche régionale, comme l'Arab NGO Network for Development, établi en 1997, qui travaille dans 10 pays arabes pour des réformes socioéconomiques plus saines et plus efficaces dans la région,*

⁷²² Otto DIANNE. « Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society », *Human Rights Quarterly*, 1996, p. 107-141.

⁷²³ Nicolas LEROUX, *La condition juridique des organisations non gouvernementales internationales*, Bruylant, Bruxelles, 2010, 576 p, pp. 187-193.

*qui intègrent les concepts de développement durable et d'égalité des sexes et une approche basée sur les droits »*⁷²⁴.

512. En revanche, il existe d'autres ONG internationales de développement qui visent plus généralement à représenter les pays en développement dans son ensemble. Ces dernières orientent souvent davantage leurs activités sur la recherche et le plaidoyer que sur l'aide au développement proprement dite⁷²⁵. Cependant, en termes d'efficacité, c'est l'aide publique au développement (APD) qui est visée en premier lieu. À cet égard, étudier le rôle des acteurs privés dans la mise en œuvre d'une APD peut paraître contradictoire. Car, si l'aide publique au développement « émane » des acteurs publics, elle n'exclut pas l'intervention des acteurs privés pour sa mise en œuvre. En effet, les ONG, bien qu'elles bénéficient de financements publics, font également appel aux financements volontaires privés et sont ainsi connues du grand public. D'ailleurs, faut-il rappeler que certaines d'entre elles drainent un financement considérable et sont présentes partout dans le monde, ce qui en fait un cas d'étude particulièrement important⁷²⁶. Dans ce cas de figure, le budget de certains ONG étudiées ici supplante le budget d'aide au développement de certains pays européens⁷²⁷.

513. Toutefois, il convient de rappeler que l'aide fournie par le biais d'ONG est différente de l'aide publique dans sa mise en œuvre. Comme rappeler précédemment, l'aide publique est fournie aux États et territoires figurant sur la liste des bénéficiaires. Or, *« lorsqu'elle est mise en œuvre par une ONG, elle aura tendance à être acheminée vers la population bénéficiaire directement ou par le biais d'autres ONG situées sur le territoire de l'État récipiendaire, sans passer par l'État. De plus, de manière générale, l'aide fournie par le biais d'ONG le sera sous forme de dons et non de prêts assortis de considérations*

⁷²⁴ Thomas Richard DAVIES, « La transformation des ONG internationales et leurs effets sur l'aide au développement », *International Development Policy / Revue internationale de politique de développement*, 2012, p. 26.

⁷²⁵ Thomas Richard DAVIES, *ibid.*

⁷²⁶ Marie GUIMEZANES., *Organisations non-gouvernementales, financement étatique et efficacité de l'aide au développement. Une illustration des rôles des ONG en droit international*, *op, cit*, p. 8.

⁷²⁷ *Ibid.*

favorables »⁷²⁸. Ainsi, étudier les ONG internationales lorsqu'elles mettent en œuvre des projets d'aide au développement a un sens lorsqu'elles sont financées par les États. Bien qu'elles diffèrent dans la manière dont elles acheminent l'aide, « *elles servent à transférer des fonds d'un État bailleur vers un État récipiendaire par la mise en œuvre d'un projet ou programme de développement* »⁷²⁹. Dans cet esprit, on peut considérer les ONG internationales de développement comme des ONG bénéficiant de fonds publics, de la part d'États membres de l'OCDE⁷³⁰, afin de mettre en œuvre des projets de développement dans un pays figurant sur la liste des bénéficiaires de l'APD. Ce financement peut se faire sur la base d'un appel à projet émis par l'État bailleur, d'une subvention globale pour l'ONG récipiendaire ou d'une subvention pour un projet déterminé présenté par celle-ci, ceci étant le cas le plus fréquent. Les ONG peuvent également « *bénéficier d'un financement dans le cadre d'un accord de coopération entre un État bailleur et un État récipiendaire* »⁷³¹.

2) Le secteur privé, objets et agents de politiques publiques

514. En principe, le Secteur privé est « *le secteur comprenant l'ensemble des institutions à but lucratif* »⁷³². À ce titre, les entreprises privées ne sont jamais formellement identifiées par les donateurs comme « bénéficiaires » de l'aide publique au développement, mais toujours comme des partenaires stratégiques dans le but de soutenir une croissance inclusive dans les PED. Cependant, il faut d'ores et déjà relever que les récentes orientations

⁷²⁸ *Idem*.

⁷²⁹ Marie GUIMEZANES., *ibid*.

⁷³⁰ Cette conception nous conduit à écarter de notre étude les ONG qui reçoivent des fonds d'organisations intergouvernementales. Cela ne signifie pas que ces modes de collaboration ne soulèvent pas des problèmes juridiques importants : Nicolas LEROUX, « La condition juridique des organisations non gouvernementales internationales », Bruxelles, Bruyant, 2010, in : *Annuaire français de droit international*, volume 56, pp. 994-995.

⁷³¹ Marie GUIMEZANES., *op. cit*, p. 9.

⁷³² Herman-Nansi JUSTE, Koalga P. SAÏDOU, Christelle PEZON, *Efficacité de l'aide publique au développement dans le secteur AEPHA : Étude de cas du Burkina Faso de 2007 à 2013*, éd. IRC, 2014, (Voir Glossaire des termes).

adoptées convergent avec les intérêts des firmes, dont certaines bénéficient directement de subventions de l'APD. Certes, cette nouvelle orientation continue de susciter des critiques, notamment de la part des OSC qui ont manifesté leur inquiétude de voir les fonds destinés au développement revenir à des sociétés privées.

515. L'aide au développement soutient le secteur privé, et cela, selon plusieurs façons. D'une part, « *l'APD peut soutenir indirectement en promouvant un environnement favorable au développement du secteur privé et en soutenant les réformes économiques et fiscales qui incitent les entreprises à investir* »⁷³³. Ainsi, d'après le rapport de la Banque Mondiale sur le développement dans le monde (2005), l'aide fournie par la majorité des agences de développement multilatérales et bilatérales pour l'amélioration du climat des affaires a été en moyenne de 21 milliards de dollars par an entre 1998 et 2002 ⁷³⁴(l'APD totale était de 78 milliards de dollars en 2002⁷³⁵). D'autre part, « *l'APD peut également soutenir directement en mettant à disposition des entreprises investissant dans les pays en développement l'expertise, la formation et les financements de la coopération au développement* »⁷³⁶.

516. Dans cette perspective, plusieurs institutions d'aide bilatérales et multilatérales ont par ailleurs affirmé leur volonté d'élever les entreprises au rang de partenaires privilégiés dans leur stratégie de développement. En effet, dans un communiqué officiel une dizaine d'agences bilatérales s'expriment en ces termes : « *plutôt que de considérer le secteur privé simplement comme bailleur de fond, nous choisissons de reconnaître le secteur privé comme un partenaire égal autour des questions-clés du développement* »⁷³⁷.

517. Ainsi, les entreprises constituent de véritables partenaires, sur la base d'un diagnostic en quatre points et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, « *les entreprises sont des vecteurs de croissance. À cet effet, face à l'intégration commerciale internationale, elles*

⁷³³ Ibid.

⁷³⁴ Promouvoir l'Investissement privé au service du Développement : le Rôle de l'APD, OCDE, 2006.

⁷³⁵ Source : OCDE

⁷³⁶ Herman-Nansi JUSTE, Koalga P. SAÏDOU, Christelle PEZON, *op. cit*, p. 28.

⁷³⁷ Bilateral Donor's Statement in Support of Private Sector Partnership for Development (from development agencies of Austria, Denmark, Finland, Germany, Japan, Norway, USA, Sweden, Switzerland, UK), 2010.

*ont besoin d'une mise à niveau rapide dans nombre de pays »*⁷³⁸. L'APD peut ainsi répondre à des besoins de formation, d'évolution technologique ou d'accès au crédit là où il est limité, tout particulièrement quand il s'agit de PME. Deuxièmement, *« les entreprises ont des impacts sociaux et environnementaux importants, qu'il s'agisse des conditions de travail, de gestion des déchets, d'épuisement de l'environnement, etc. L'APD peut les inciter à agir de manière plus responsable, en leur octroyant des financements longs, cohérents avec le renouvellement des ressources (forestières par exemple), ou en partageant avec elles certains risques et coûts »*⁷³⁹. Troisièmement, les entreprises peuvent être des agents de politiques publiques. À travers les « partenaires public-privé », elles tissent des relations contractuelles avec les autorités pour mettre en œuvre des services publics : eau potable à Dakar, chemin de fer au Cameroun, etc. À cet égard, une innovation prometteuse consiste pour les autorités à octroyer des contrats dont le paiement est fonction des résultats obtenus, non des moyens mis en œuvre. Enfin, retenons que *« les entreprises peuvent se comporter en producteur spontanés de services publics. Il n'est pas rare dans les pays du Sud qu'elles assurent des fonctions d'intérêt général au bénéfice de leurs employés et de leurs familles, voire de communautés entières : formation, santé, logement, etc. États et donateurs ont intérêt à faciliter ces actions »*⁷⁴⁰.

518. Parmi les donateurs qui tendent désormais à considérer les entreprises comme de véritables partenaires, sur la base des diagnostics décrits ci-dessus, l'UE et la France occupent une place très importante. En effet, l'article 4 de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales précises que *« les associations, les entreprises, notamment les entreprises de l'économie sociale et solidaire, les diasporas, les partenaires sociaux et les citoyens, dont les représentants des plus vulnérables, jouent un rôle essentiel pour la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales »*. De plus, dans le cadre de sa politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales, la France prend en compte l'exigence de responsabilité sociétale des acteurs publics et privés et promeut celle-ci auprès

⁷³⁸ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, op. cit. p. 69.

⁷³⁹ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *ibid.* p. 70.

⁷⁴⁰ *Ibidem.*

des pays partenaires et des autres bailleurs de fonds. Pour ce faire, elle s'appuie notamment sur la loi n°2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre. Elle promeut, aux côtés des entreprises, des approches sectorielles et multipartites pour harmoniser et mutualiser les bonnes pratiques du devoir de vigilance, en vue de leur mise en œuvre exemplaire. Elle accompagne les États et la société civile des partenaires dans l'effort de transformation des chaînes de production afin de prévenir les atteintes graves aux droits humains et à l'environnement. Elle s'engage pleinement dans les discussions conduites à l'échelle européenne et aux Nations unies relatives à un devoir de vigilance des sociétés mères⁷⁴¹.

519. À cet égard, les entreprises françaises sont présentes par le biais de leurs filiales et de leurs partenaires économiques dans de nombreux pays en développement. En effet, internationaliser des entreprises françaises peut contribuer au développement économique de la France comme des pays dans lesquels elles sont implantées. Cela s'explique par le fait que ces sont en effet porteuses d'un savoir-faire qui garantit aux bénéficiaires un niveau élevé de qualité dans la réalisation des projets, y compris en termes d'impact environnemental et social. Dans le même esprit, la France va encore plus loin en promouvant des initiatives qui mettent en œuvre un commerce équitable, tel que défini par la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire. À ce titre, elle soutient les processus visant le partage de la valeur au sein des filières économiques de produits et de services aux échelles territoriale, nationale et internationale⁷⁴². De plus, l'UE à travers l'Accord de partenariat de Cotonou « *soutient également les mécanismes institutionnels destinés à apporter une aide aux entreprises et à promouvoir l'agriculture et le développement rural...* »⁷⁴³. En effet, le CDE (Centre pour le développement de l'entreprise) fournit au secteur privé des États ACP l'aide nécessaire à la promotion des activités du secteur privé. Le CTA (Centre technique pour le développement de l'agriculture) a pour objectif de permettre aux États ACP d'améliorer leur

⁷⁴¹ Le rapport annexé à la LOI n°2021-1021 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

⁷⁴² *Ibid.*

⁷⁴³ Accord de Cotonou, annexe III « Appui institutionnel –CDE et CTA », art. 1^{er}.

accès aux technologies, dans le but d'accroître la productivité agricole, la sécurité alimentaire et le développement rural. Le protocole financier portant sur le 9^e Fonds européen de développement leur a réservé des enveloppes financières de 90 et 70 millions d'euros, sur l'enveloppe de soutien au développement à long terme.

520. On peut donc en conclure que les années 2000, « *les grandes entreprises internationales ont beaucoup renforcé leurs politiques de [responsabilité sociale et environnementale] et sont de plus en plus devenues partenaires des agences d'aide* »⁷⁴⁴. Cependant, leurs motivations peuvent être liées à leur réputation (comme bons citoyens de leurs pays d'accueil, légitimant leurs courants d'affaires), économiques (renforcer leur tissu de fournisseurs, la santé de leurs collaborateurs, les compétences de leurs clients...), ou encore stratégiques (dépendance aux ressources de biodiversité par exemple).

SECTION 2 : L'Agence Française de développement (AFD), bras opérationnel de l'État

521. La mise en œuvre de la politique française d'aide au développement implique une diversité d'organes du gouvernement, notamment la Présidence, le Premier ministre, le ministère des affaires étrangères, le Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement (CICID) et l'Agence Française du Développement (AFD)⁷⁴⁵. Cette dernière constitue le bras opérationnel de l'État français en matière de coopération pour le développement. En effet, forte d'un réseau de 71 agences et bureaux de représentations⁷⁴⁶ dans le monde (dont 9 dans les Outre-mer et 1 à Bruxelles), « *l'AFD est l'opérateur pivot de la politique française de coopération au développement. Elle conjugue les fonctions de banque de développement et d'agence de mise en œuvre de la politique d'aide au développement de la France. Autrement dit, elle a non seulement pour mission de financer des projets de*

⁷⁴⁴ Pierre JACQUET., Jean-Michel SEVERNINO., « L'aide au développement : une politique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation », *Revue d'économie financière*, 2002, n°6.

⁷⁴⁵ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.*, p.330.

⁷⁴⁶ Fortement implantée sur le terrain, l'AFD dispose à l'étranger de ses propres représentations, indépendantes des ambassades françaises (Art. R. 515-14 du CMF).

*développement économique et social dans de nombreux pays en développement mais aussi celle de promouvoir l'économie de la France d'outre-mer »*⁷⁴⁷.

522. Elle est l'héritière de la Caisse centrale de la France Libre, créée par l'ordonnance prise par le général de Gaulle le 2 décembre 1941, qui remplissait la double mission d'émission monétaire et de trésor public. Le 2 février 1944, elle a été transformée en Caisse centrale de la France d'outre-mer (CCFOM), chargée du financement du développement économique et social de l'outre-mer, tout en conservant sa fonction d'institution d'émission monétaire. Cependant, c'est à la suite des indépendances, qu'elle est devenue en 1958 Caisse centrale de coopération économique (CCCE)⁷⁴⁸ puis a pris le nom de Caisse française de développement (CFD) en 1992⁷⁴⁹. Enfin, dans le cadre de la réforme de la coopération française entreprise en 1998, la CFD a été transformée en agence française de développement, chargée d'être l'« opérateur-pivot » de l'aide publique au développement de la France⁷⁵⁰. Depuis cette date, plusieurs modifications ont été apportées aux textes qui régissent son fonctionnement. La dernière modification substantielle des statuts de l'AFD est intervenue le 5 juin 2009⁷⁵¹. Un des changements notables instauré par ce dernier Décret est la création d'un conseil d'orientation stratégique (COS), organe de l'État présidé par le ministre chargé du Développement, et qui a particulièrement pour tâche de renforcer l'articulation entre les orientations politiques relatives

⁷⁴⁷ Corinne BALLEIX., *L'aide européenne au développement*, Paris, coll. « réflexe Europe », éd. La Documentation française, 2010, 222 p, p.72.

⁷⁴⁸ Ses missions monétaires ont été progressivement transférées à deux établissements publics, l'institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM) créé en 1958 et l'Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM) créé en 1967, toujours parties intégrantes du groupe AFD aujourd'hui.

⁷⁴⁹ Marie-Christine KESSLER, *La politique étrangère de la France : Acteurs et processus*, op. cit., p. 333.

⁷⁵⁰ COURS DES COMPTES., *La place et le rôle de l'agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement*, Communication de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Paris, éd. Cours des comptes, 2010, 87 p, p. 1.

⁷⁵¹ Cf. Décret n°2009-618 du 5 juin 2009 relatif à l'Agence française de développement (JORF n°0129 du 6 juin 2009).

à l'APD décidées par le CICID et leurs déclinaisons opérationnelles par l'AFD. Les statuts de l'AFD sont codifiés aux articles R. 513-22 à R. 513-42 du CMF⁷⁵².

523. Ainsi, pour mesurer le rôle croissant de l'AFD dans la politique française d'aide au développement, il est nécessaire d'analyser son insertion dans l'ensemble du dispositif public national et ses rapports avec les tutelles ainsi que les modalités de son action, en termes à la fois de ressources et de moyens, d'instruments employés et de points d'application géographiques et sectoriels. La conjonction de ces différents aspects permet de déterminer les caractéristiques institutionnelles de l'AFD (§1), ainsi que ses instruments d'intervention (§2).

§1 : Les caractéristiques institutionnelles de l'AFD

524. Institution financière spécialisée, l'AFD conjugue les fonctions de banque de développement et d'agence de mise en œuvre de la politique d'aide publique au développement de la France. Or, le fait que l'AFD soit une institution financière spécialisée est une spécificité qui singularise la France par rapport aux autres bailleurs de fonds. En effet, la France est pratiquement le seul bailleur important qui ait pour principal instrument une institution financière soumise au régime des établissements de crédit et placée à ce titre sous un double tutelle, dont celle du ministère chargé des finances. Lorsqu'il a été décidé de transférer les fonctions de gestion opérationnelle de l'aide de ce ministère à un opérateur, il a été jugé plus expédient d'élargir les compétences de l'opérateur financier que d'en créer un autre. Il est alors important de déterminer les institutions qui composent l'AFD (A), ainsi que l'origine des fonds mobilisés par ces institutions pour financer l'APD française (B).

A. Les institutions de l'AFD

525. L'AFD se présente aujourd'hui comme un instrument complexe de l'action publique en faveur de l'aide au développement. Établissement public industriel et commercial, l'AFD dispose d'un statut d'institution financière spécialisée. Elle forme ainsi un groupe, qui

⁷⁵² V. également Décret n°2014-1315 du 3 novembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière financière et relatif aux sociétés de financement.

est composé de plusieurs filiales dont la plus importante, Proparco, est chargée du financement du secteur privé. Cet ensemble dispose d'un réseau d'une soixantaine d'agences, dont 48 dans les pays en développement et 9 dans les collectivités d'Outre-mer⁷⁵³. Il importe, au cours de ce section, d'abord étudier le statut de l'AFD (1) et, ensuite, d'examiner le groupe de l'AFD et ses filiales (2).

1) Le statut de l'AFD

526. Juridiquement, l'AFD possède un double statut. D'une part, elle est un établissement public industriel et commercial (EPIC), placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes, du ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi, du ministère de l'Immigration, de l'intégration, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales. D'autre part, elle est une institution financière spécialisée⁷⁵⁴, soumise à la réglementation bancaire⁷⁵⁵. Son statut est défini dans le code monétaire et financier, partie réglementaire, articles R516-3 à R516-20 tels qu'ils résultent des décrets du 9 mai 2006, du 11 avril 2007 et du 5 juin 2009. L'agence est donc soumise aux dispositions du code monétaire et financier relatives à l'activité et au contrôle des établissements de crédit, notamment en ce qui concerne la comptabilisation des opérations, le rôle du commissaire du gouvernement et la certification des comptes par les commissaires aux comptes.

527. En outre, le bilan et le compte de résultat de l'AFD obéissent aux normes du plan comptable des établissements de crédit. À cet effet, elle doit respecter toutes les réglementations prudentielles qui s'imposent aux établissements financiers. Cependant, elle a certaines

⁷⁵³ Une particularité de l'AFD est qu'elle a dans sa zone d'intervention, non seulement les pays en développement étrangers (à l'instar des agences de développement d'autres bailleurs), mais aussi des territoires qui, tout en relevant de l'aide au développement, sont sous souveraineté française, dans des configurations diverses. En Outre-mer, l'AFD conduit, pour le compte de l'État, une politique de soutien aux collectivités publiques et de financement de l'économie. Cette dimension fera l'objet d'un rapport ultérieur de la Cour à l'Assemblée nationale.

⁷⁵⁴ Aux termes du Code monétaire et financier (CMF) tel que modifié par l'ordonnance n°2013-544 du 27 juin 2013 relative aux établissements de crédit et aux sociétés de financement, l'AFD est un établissement de crédit spécialisé qui exerce une mission permanente d'intérêt public.

⁷⁵⁵ Corinne BALLEIX., *op. cit.*, p. 72.

caractéristiques d'un opérateur de l'État. Tout d'abord, elle possède la personnalité morale et est placée sous le contrôle direct de l'État qui détient la totalité de son capital. De plus, elle contribue également à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et trouvant sa traduction dans les lois de finances⁷⁵⁶.

528. Par ailleurs, la qualité d'opérateur au sens de la LOLF ne lui est pas reconnue. En effet, ses ressources d'origine budgétaire sont minoritaires par rapport aux ressources levées sur les marchés financiers. De même, elle ne reçoit pas de subvention pour charge de service public et l'État finance intégralement toutes les actions qu'il demande à l'AFD de mener pour son compte. Elle réalise enfin des opérations privées en compte propre. Elle est traitée en comptabilité nationale comme une institution financière⁷⁵⁷.

529. Néanmoins, « *elle est tout de même traitée à certains égards comme si elle était un opérateur, notamment dans sa gouvernance (triple tutelle ministérielle, participation de représentants de l'État au conseil d'administration, contractualisation des relations avec l'État) et dans l'information fournie dans les documents budgétaires (indicateurs spécifiques dans les programmes 110 et 209 de la mission budgétaire « Aide publique au développement », explications détaillées fournies dans le document de politique transversale)* »⁷⁵⁸. Dans ce contexte, le législateur a demandé⁷⁵⁹ qu'une présentation de l'AFD soit désormais incluse dans l'annexe « jaune » budgétaire portant sur les opérateurs⁷⁶⁰. Ainsi, ces caractéristiques, associées non seulement à la désignation traditionnelle de l'AFD comme « opérateur-pivot » de l'APD française, mais aussi la notion étant prise dans un sens fonctionnel, ne sauraient toutefois conduire à reconnaître l'AFD le statut d'opérateur au sens juridique du terme. Dans cet ordre d'idées, elle n'est donc pas soumise aux contraintes qui s'imposent aux opérateurs, notamment en termes de plafond d'emploi, ce qui peut être considéré à certains égards comme regrettable.

⁷⁵⁶ COURS DES COMPTES., *op. cit.*, p. 6.

⁷⁵⁷ *Ibid.*, p. 6.

⁷⁵⁸ COURS DES COMPTES., *idem.*

⁷⁵⁹ Article 142 de la loi n°2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

⁷⁶⁰ Cf. pp. 334-337 du jaune « opérateurs » dans le PLF pour 2010.

Ainsi, elle doit être gérée selon une logique de responsabilité et d'autonomie qui la rapproche d'une entreprise publique⁷⁶¹.

2) Le groupe de l'AFD et ses filiales

530. La politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales se construit sur la base d'une relation renforcée entre l'État et les opérateurs dont il assure la tutelle. L'État fixe dans cette perspective les orientations stratégiques et les moyens alloués à l'ensemble des entités du groupe AFD, incluant Expertise France et Proparco. L'analyse de l'activité du groupe AFD ne saurait se limiter à celle de la maison mère. « *Hors Outre-mer, le groupe AFD comporte le fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique (FISEA), détenu à 100% et Proparco, détenu à près de 60%, Proparco étant elle-même actionnaire à 100% de Propasia (Plateforme stratégique pour une plateforme d'investissement en Asie). L'AFD et Proparco réunies représentent 99% du bilan du groupe* »⁷⁶².

531. Filiale de l'AFD créée en 1977, « *Proparco est une institution financière de développement qui a pour mission de favoriser les investissements privés en faveur de la croissance, du développement durable et de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), dans les pays émergents et en développement* »⁷⁶³. Disposant du statut de société financière depuis 1990, Proparco est une institution financière de développement dont le capital a été triplé en 2008 et porté à hauteur de 420 M€. Capital détenu par l'AFD pour 59,49% et par des investisseurs privés pour 40,51% (dont 26% par des organismes financiers français, 11% par d'autres organismes financiers, 3% par des investisseurs divers et 1% par des fonds et fondations éthiques)⁷⁶⁴.

532. Dans le cadre de la mise en œuvre de ses actions, Proparco intervient pour promouvoir un développement durable en matière économique, sociale et environnementale. Elle propose des financements permettant de répondre aux besoins spécifiques des investisseurs

⁷⁶¹ COURS DES COMPTES., *op. cit.*, p. 7.

⁷⁶² *Ibid.*, p. 42.

⁷⁶³ Cf. Rapport annuel 2014 (Proparco), [archive], sur proparco.fr (Consulté le 24 mars 2017).

⁷⁶⁴ *Ibid.*

dans le secteur productif, les systèmes financiers, les infrastructures et le capital-investissement. Cependant, elle finance des opérations économiquement viables en offrant aux investisseurs privés une gamme complète de produits, notamment des prêts à des conditions de marché, quasi-fonds propres⁷⁶⁵, apports en fonds propres, garanties et ingénierie financière. Depuis 2009, la société intervient dans tous les pays en développement au sens du CAD de l'OCDE (soit 152 pays)⁷⁶⁶.

533. Plus spécifiquement, « *Proparco participe au financement et à l'accompagnement d'entreprises et d'établissements financiers en Afrique, en Asie, en Amérique latine ou encore au Moyen-Orient. Son action se concentre sur les secteurs clés du développement, notamment les infrastructures avec un focus sur les énergies renouvelables, l'agro-industrie, les institutions financières, la santé, l'éducation, etc.* »⁷⁶⁷. Ses interventions visent à accroître la contribution des acteurs privés à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD), qui ont été adoptés par la communauté internationale en 2015. En fait, Proparco finance des sociétés dont l'activité consiste à participer à la création d'emplois et de revenus décents, à la fourniture de biens et de services essentiels, ainsi qu'à la lutte contre le changement climatique.

534. En outre, « *la mission de Proparco consiste à travailler avec le secteur privé afin de promouvoir des modèles de croissance soutenables, inclusifs et à faible empreinte carbone dans les pays en voie de développement et émergents* »⁷⁶⁸. C'est en réalisant cette mission, qu'elle contribue à l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD). Ainsi, la stratégie sectorielle de Proparco, adaptée au niveau de développement des pays, « *se concentre*

⁷⁶⁵ Crédits en comptes courant d'actionnaires, souscriptions d'obligations convertibles, prêts subordonnés et prêts participatifs.

⁷⁶⁶ COURS DES COMPTES., *op. cit.*, p. 42.

⁷⁶⁷ V. Le site du Proparco : <https://www.proparco.fr/fr> (Consulté le 05 décembre 2019)

⁷⁶⁸ V. le document de référence de l'AFD., 2018, p.18. Disponible sur : <file:///C:/Users/User/Dpwnloads/document-de-reference-afd-2018.pdf> (Consulté le 25 septembre 2019)

*sur le secteur productif, l'intermédiation financière et les systèmes financiers, les infrastructures et l'énergie, la santé, l'éducation et le capital investissement »*⁷⁶⁹.

535. Dès lors, comprendre le fonctionnement des actions de Proparco, nécessite de déterminer les zones d'intervention ainsi que les instruments financiers de Proparco ? En ce qui concerne tout d'abord la zone d'intervention, il convient de noter que « *depuis 2009, la zone d'intervention de Proparco s'est étendue à l'ensemble des États en développement au sens du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et couvre un champ géographique allant des grands pays émergents aux pays les plus pauvre »*⁷⁷⁰. Il s'agit notamment en Afrique, avec un degré élevé d'exigence en matière de responsabilité sociale et environnementale (RSE), et d'impact.

536. S'agissant en outre les instruments financiers, « *Proparco propose une palette complète d'instruments financiers permettant de répondre aux besoins spécifiques des investisseurs privés dans les pays en développement. Parmi, ces instruments financiers figurent en bonne place des prêts, des quasi-fonds propres, des fonds propres et garanties »*⁷⁷¹. Ces activités s'exercent habituellement dans le cadre de ses filiales. Celles-ci jouent un rôle très important dans l'accomplissement de ses missions. Au nombre de ses filiales figurent notamment TR Propasia et Fisea (Fonds d'investissement et de soutien aux entreprises en Afrique). En effet, « *les activités de TR Propasia, filiale de Proparco est une structure détenue à 100% par Proparco, chargée d'investir en Asie dans des fonds à hauteur de 70% et en direct pour 30% (dans les pays et secteurs d'intervention de Proparco) en Co-investissement de TR Propasia s'élève au 31 décembre 2016 à 4,2 M€ »*⁷⁷². Ainsi, Fisea vise donc à favoriser la croissance des entreprises et d'institutions financières génératrices d'emplois, en leur offrant un accès à des capitaux propres et un appui dans la gestion de leurs investissements. Au vu des considérations qui précèdent, et aux fins de l'appréciation de ses activités, la mission de

⁷⁶⁹ Ibid., p.18.

⁷⁷⁰ Cf. Document de référence 2016 AFD., p. 10. Disponible sur : <file:///C:/Users/User/Downloads/2017-045400.pdf>. (Consulté le 20 janvier 2020)

⁷⁷¹ Ibid., p. 10.

⁷⁷² Idem.

Proparco est de catalyser les investissements privés dans les pays en développement en faveur de la croissance, du développement durable et de l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement.

537. Par ailleurs, l'expertise France est également un acteur clé de la coopération technique internationale. Expertise France intervient dans le cadre des orientations stratégiques fixées par l'État. Expertise France contribue à la mise en œuvre des actions de coopération technique relevant des priorités des différents ministères dans le cadre des dispositions prévues dans les statuts de la société. Les différents ministères peuvent recourir à Expertise France via la commande publique pour la mise en œuvre des actions de coopération relevant de la dimension internationale des politiques dont ils ont la charge⁷⁷³. Elle crée et met en œuvre des projets qui augmentent durablement les politiques publiques dans les pays en développement et émergents. Gouvernance, sécurité, climat, éducation... Partant, expertise France intervient sur des domaines clés du développement durable et contribue aux côtés de ses partenaires à la concrétisation de l'Agenda 2030⁷⁷⁴. À cet effet, en tant qu'agence française de coopération technique internationale, elle s'engage dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) et de l'Accord de Paris.

538. Complémentaire de l'apport de ressources financières pour le développement, la coopération technique est au cœur de la réponse que la France apporte face aux défis environnementaux, sanitaires, sociaux, économiques et sécuritaires auxquels les États sont confrontés. Ainsi, elle travaille en lien étroit avec les institutions publiques françaises mais aussi avec l'Union européenne dans le but de répondre à la demande de pays partenaires qui souhaitent renforcer la qualité de leurs politiques publiques pour relever ces défis.

⁷⁷³ Cf. Le rapport annexé de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

⁷⁷⁴ Cf. L'art. 1 de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

B. L'origine des ressources financières de l'AFD

539. Pour remplir les fonctions ainsi définies, l'AFD dispose de ressources provenant de deux sources principales, notamment le fonds propre ainsi que le fonds provenant de l'État. Autrement dit, l'approvisionnement en fonds de l'AFD destinés au développement se fait par le biais de deux mécanismes différents. En effet, « *une partie des opérations de l'AFD est effectuée pour le compte de l'État et uniquement sur ressources budgétaires (gestion des projets financés sur subventions, des C2D et des ABG), une autre est aidée par l'État (prêts non concessionnels, de l'AFD ou de Proparco, garanties, participations en capital)* »⁷⁷⁵. Pour autant, l'AFD a vocation à situer l'ensemble de son activité dans le cadre qui lui est tracé par l'État. Ainsi, on distingue d'une part, des concours financiers accordés par l'agence pour son compte propre⁷⁷⁶ (1), et d'autre part, des opérations consenties pour le compte de l'État⁷⁷⁷ (2).

1) Concours financiers de l'agence pour son compte propre

540. Les activités de prêt et de subvention de l'AFD sont financées par des ressources de natures différentes dont les activités pour compte propre figurent en bonne place. On distingue trois grands modes de financement pour compte propre de l'AFD. Tout d'abord, l'AFD emprunte elle-même pour pouvoir ensuite prêter et ce, à travers l'émission obligataire sur les marchés financiers internationaux. À cet effet, l'article R.515-22 du CMF précise que, l'AFD « *emprunte à court, moyen et long terme, en France et à l'étranger, soit auprès d'organismes financiers, soit par émission de bons, de billets, de valeurs mobilières ou de tout autre titre de créance. Elle effectue toute opération financière nécessaire à son activité* »⁷⁷⁸.

⁷⁷⁵ COURS DES COMPTES., *op. cit.*, p.43.

⁷⁷⁶ Cf. Art. R. 515-9, R. 515-11 et R. 515-22 du CMF

⁷⁷⁷ *Ibid.*, Art. R. 515-12 du CMF

⁷⁷⁸ L'article R.515-22 du CMF [Décr. n°92-1176 du 30 octobre 1992, Annexe, art. 15] – Anc. Art. R ; 513-39 (Décr. n°2017 – 582 du 20 avr. 2017, art. 1^{er}.)

Pour ce faire, la bonne notation⁷⁷⁹ des émissions de l'AFD lui permet d'accorder, à son tour, des prêts à des conditions favorables à ses bénéficiaires. Grâce à ce mécanisme, l'AFD se constitue des fonds propres.

541. Cependant, il faut d'ores et déjà relever que les emprunts peuvent s'effectuer non seulement auprès de l'État mais aussi auprès du marché. En ce qui concerne en effet, les emprunts d'État, « *l'AFD contracte auprès de l'État des emprunts d'une durée de trente ans, dont dix ans de différé à 0,25%. Cependant, la liquidité qu'elles procurent et leur éligibilité au compartiment Tiers 2 des fonds propres réglementaires, ces ressources contribuent à bonifier les concours qui justifient l'utilisation de coût-État : leur avantage financier par rapport aux ressources de marché est ainsi mesuré et injecté dans les opérations recouvrant à la bonification* »⁷⁸⁰. Ainsi, au titre de l'année 2017, l'AFD a reçu 160 M€ correspondant à la première partie de la dernière tranche de 280 M€ prévue au titre du train de mesures visant à renforcer les fonds propres de l'Agence (RCS éligible à titre exceptionnel au compartiment AT1 des fonds propres réglementaires)⁷⁸¹.

542. En outre, en ce qui concerne les emprunts de marché, les activités autres que la gestion pour le compte de l'État, conduisent l'AFD à trouver des ressources sur les marchés, le plus souvent sous forme d'emprunts obligataires ou de placement privé, ce qu'elle peut faire dans de bonnes conditions financières. Ces ressources à conditions de marché représentent le troisième émetteur public français (près de 6 milliards d'euros par an). En effet, selon le document de référence 2009 enregistré auprès de l'Autorité des Marchés Financiers (AMF) le 11 mai 2010, « *conformément à l'article 212-13 du règlement général de l'AMF, l'encours des emprunts de marché du groupe AFD s'élevait à 6932 M€ au 31 décembre 2009 contre 5713 M€ à fin 2008* »⁷⁸². Dans cet esprit, en tant qu'institution financière spécialisée (IFS), l'AFD est

⁷⁷⁹ Les émissions « sénior » de l'Agence, sans garantie directement de l'État, bénéficient de la notation AAA de Standard & Poor's et Fitch Ratings.

⁷⁸⁰ Cf. AFD., *Document de référence 2017*, Paris, AFD, 2017, p. 7. Disponible sur <file:///C:/Users/User/Downloads/document-reference-2017-afd.pdf> (Consulté le 28 janvier 2020)

⁷⁸¹ AFD., *Document de référence 2017*, op. cit, p. 7.

⁷⁸² COURS DES COMPTES., *Loc. cit*, p. 33 et s.

soumise aux dispositions du code monétaire et financier applicable aux établissements de crédit. En d'autres termes, tant du point de vue de son inscription dans le code monétaire et financier que de son bilan comptable, l'AFD est avant tout une banque spécialisée dans le financement de projets de développement. À cet effet, *« elle emprunte des ressources sur les marchés financiers à des taux favorables, proches des conditions obtenues par l'État. Elle prête ensuite à des conditions qui peuvent être ou non bonifiées par rapport aux taux habituels des marchés ; l'agence applique des marges et commissions, qui varient selon les pays et les projets »*⁷⁸³. Toutefois, sur ses prêts dits concessionnels (avec bonification), l'AFD reçoit elle-même de la part de l'État des bonifications correspondant à ce qui est qualifié d'un « coût-État » défini dans la convention cadre entre le ministère de l'économie et des finances, celui des affaires étrangères et l'AFD. Alors que l'activité de prêts sans bonification est aujourd'hui majoritaire dans l'activité de l'agence, *« son image reste plutôt celle d'une agence de coopération qui octroie des subventions au nom de l'État »*⁷⁸⁴. Ces dernières sont en principe attribués, au nom du ministère des affaires étrangères, les dons destinés à la réalisation de projets dans les secteurs de l'agriculture et du développement rural, de la santé et de l'éducation de base, de la formation professionnelle, de l'environnement, du soutien au secteur privé, des infrastructures et du développement urbain. Les destinataires, c'est-à-dire les bénéficiaires de ces dons sont déterminés par la loi.

543. Aux termes de l'Art. R. 515-9 (Décr. n°2006-530 du 9 mai 2006, art. 2), *« les concours financiers de l'agence à l'étranger sont attribués dans les États de la zone de solidarité prioritaire déterminée, en application de l'article 3 du décret n°98-66 du février 1998 portant création du CICID, par ce comité »*⁷⁸⁵. C'est à ce titre, qu'en témoigne le Préambule du Second Protocole administratif et financier annexé à la Convention de partenariat franco-marocaine, les Parties précisent que *« faisant partie de la zone de solidarité Prioritaire, le Maroc*

⁷⁸³ SENAT., Projet de loi de finances pour 2013 : Aide publique au développement, 2013, p. 3. Disponible sur <https://www.senat.fr/rap/a12-150-4/a12-150-413.html> (Consulté le 29 décembre 2019).

⁷⁸⁴ Jean-Claude PEYRONNET, Christian CAMBON., « AFD : quelles ambitions pour 2014-2016 ? », Rapport d'information réalisé au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n°766, 23 juillet 2014.

⁷⁸⁵ Art. R. 515-9 (Décr. n°2006-530 du 9 mai 2006, art. 2).

*bénéficie du concours de l'AFD et le financement du Fonds de Solidarité Prioritaire pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets pluriannuels »*⁷⁸⁶. Ces projets « *font l'objet d'une préparation et d'une mise en œuvre partenariale qui concrétise l'esprit qui anime la coopération entre la France et le Maroc et l'importance d'une véritable coresponsabilité pour sa réussite »*⁷⁸⁷.

544. En outre, selon le même décret, ces concours peuvent être consentis par deux types d'autorisation. D'une part, sur autorisation donnée par décision conjointe du ministre des Affaires étrangères, du ministre chargé de l'économie de l'outre-mer, dans les États adhérant à des accords de coopération régionale mentionnés aux articles L. 3441-2 à L. 3441-6. Des articles L.3551-15 à L. 3551-21, L. 4433-4-1 à L. 4433-4-6 du code général des collectivités territoriales, aux articles 28, 29 et 33 de la loi organique n°99-209 relative à la Nouvelle-Calédonie et aux articles 17, 38 et 39 de la loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. D'autre part, sur autorisation donnée par décision conjointe du ministre des Affaires étrangères et du ministre chargé de l'économie, dans les autres États⁷⁸⁸.

2) Les opérations pour le compte de l'État

545. L'AFD dispose de ressources de l'État. Cela dit, il est important de rappeler qu'elle bénéficie de fonds publics (fonds provenant de l'État) pour financer des projets de développement. En contrepartie et en application de l'article 79 de la loi de finances rectificative n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 modifié par l'article 88 de la loi de finances rectificative n° 2003-1312 du 30 décembre 2003, « *l'État peut percevoir un dividende sur le résultat de l'Agence »*⁷⁸⁹. De même, l'article R. 515-12 modifié par Décret n°2017-582 du 20 avril 2017

⁷⁸⁶ Convention de Partenariat franco-marocaine, Second Protocole annexé relatif aux « autres moyens de la coopération et de l'action culturelle franco-marocaine », Préambule.

⁷⁸⁷ Convention de Partenariat franco-marocaine, Second Protocole, *Loc. cit.*

⁷⁸⁸ Décr. N° 92-1176 du 30 octobre 1992, Annexe, art. 3 – Anc. Art. R. 513-26 (Décr. n° 2017-582 du 20 avril 2017, art 1^{er}).

⁷⁸⁹ Jean-Claude PEYRONNET, Christian CAMBON., *ibid.*

dispose que « *l'agence gère pour le compte de l'État et aux risques de celui-ci des opérations financées sur le budget de l'État. Les termes de ces opérations font l'objet de conventions spécifiques signées au nom de l'État par le ou les ministres compétents* »⁷⁹⁰. En effet, ces ressources budgétaires proviennent d'une part du ministère des finances et des comptes publics (programme 110), et d'autre part, du ministère des Affaires étrangères et du développement international (programme 209).

546. En ce qui concerne les ressources provenant du ministère des finances et des comptes publics, il convient de constater que ces dernières sont constituées de deux types de crédits. D'une part, des crédits de bonification d'intérêts pour les prêts aux États étrangers permettant d'équilibrer les opérations financières de l'AFD consenties à des conditions plus favorables que celles du marché. D'autre part, des crédits permettant de financer les aides budgétaires globales, accordées sous forme de dons, et de rémunérer l'AFD pour la gestion de différents concours hors prêts (aides budgétaires globales, opérations de conversions de dettes, programme de renforcement des capacités commerciales, etc.)⁷⁹¹.

547. En outre, les ressources en provenance du ministère des affaires étrangères et du développement international sont constituées des crédits permettant de financer les dons-projets et la part AFD des contrats de désendettement et de développement (C2D)⁷⁹². Conformément au PLF pour 2016, « *les ressources budgétaires allouées par le MAEDI à partir du programme 209 permettent à l'AFD d'intervenir dans une cinquantaine de pays, en particulier dans les pays pauvres prioritaires définis par le CICID ainsi que dans les pays en crise ou en sortie de crise. L'AFD dispose d'une large palette d'instruments, allant des subventions projets classiques à des outils plus spécifiques, comme l'assistance technique, les programmes de renforcement des capacités ou encore les fonds fiduciaires capables de répondre aux besoins particuliers des pays en développement* »⁷⁹³. Ces subventions sont allouées dans les secteurs

⁷⁹⁰ L'article R. 515-12 modifié par Décret n°2017-582 du 20 avril 2017.

⁷⁹¹ Jean-Claude PEYRONNET, Christian CAMBON., *op. cit.*

⁷⁹² Pour plus d'amples d'informations concernant les contrats de désendettements et de développement (C2D), voir infra, les techniques financières de l'AFD.

⁷⁹³ Cf. PLF 2016, p. 63.

d'intervention de l'Agence, notamment l'agriculture et sécurité alimentaire, éducation et formation professionnelle, santé et lutte contre le SIDA, eau et assainissement, environnement et ressources naturelles, infrastructures et développement urbain ainsi que dans les secteurs productifs.

548. Enfin, l'AFD dispose également des ressources financières additionnelles à conditions préférentielles. En effet, « *l'AFD se voit octroyer chaque année des prêts spéciaux du Trésor à des conditions très favorables, dit ressources à conditions spéciale (RCS)* »⁷⁹⁴. Ces prêts permettent en outre à l'AFD d'octroyer des prêts très concessionnels à des États étrangers, notamment aux pays post-PPTE. De même, la faible exigence de rentabilité du capital par l'État actionnaire constitue une autre forme d'avantage financier au bénéfice de l'Agence.

§2 : Les instruments d'intervention de l'AFD

549. Créée en 1941 en tant que Caisse centrale de la France libre, l'AFD est un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial (EPIC)⁷⁹⁵ dont les missions et l'organisation sont fixées aux articles R-515-3 et suivants du code monétaire et financier. Placé sous la double tutelle du ministère de l'Économie et des finances et du ministre des Affaires étrangères et européennes, l'AFD joue un rôle central à cet égard et met en œuvre, depuis 1998, quatre instruments principaux, notamment « *les prêts, les subventions-projets, les aides budgétaires globales et les contrats désendettement-développement* »⁷⁹⁶. Elle soutient en outre « le secteur privé au travers de sa filiale PROPARCO ». Elle s'implique également dans « *des actions de coopération économique par des prises de participation et des prêts, aux conditions du marché* »⁷⁹⁷. Par exemple, pour l'année 2009, « *ses engagements financiers ont*

⁷⁹⁴ Cf. PLF 2015, p.20, disponible sur file:///C:/Users/User/Documents/ADP/dpt2015_politique_developpement.pdf (Consulté le 15 octobre 2018)

⁷⁹⁵ Cf. Corinne BALLEIX, *op. cit.*, p. 72 et s.

⁷⁹⁶ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *Droit international public*, Paris, éd. LGDJ, coll. « Traités », 2009, p.1239.

⁷⁹⁷ Corinne BALLEIX., *Op. cit.*, p. 73.

représenté au total 6,2 milliards d'euros, essentiellement sous forme de prêts et de subventions »⁷⁹⁸. Ces différents éléments conduisent à deux conclusions, qui constituent le point de départ de notre réflexion. D'une part, les principales missions d'interventions de l'AFD (A), d'autre part, les techniques financières de l'AFD (B).

A. Les principales missions d'interventions d'AFD

550. Conformément aux dispositions de l'article R. 513-23 du CMF, « *la mission de l'AFD est de réaliser des opérations financières de toute nature, en vue de contribuer à la mise en œuvre de la politique d'aide au développement de l'État à l'étranger, au développement des départements et des collectivités d'Outremer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie* ». À ce titre, elle finance non seulement des projets et des programmes de développement à l'étranger dans le cadre des orientations définies par le CICID, mais aussi, conduire d'autres activités et prestations de service se rattachant à sa mission⁷⁹⁹. Cependant, toutes ces opérations de développement sont financées dans le strict respect de l'environnement. Le but de cette étude est précisément d'étudier les principales missions de l'AFD, notamment les activités qu'elle réalise pour son compte propre (1), et les activités pour le compte de tiers (2).

1) Les activités AFD pour compte propre

551. Sur le plan institutionnel, il apparaît d'une part, que l'AFD agissant pour son compte propre agit toujours sous couvert des compétences que lui reconnaît l'État. Cependant, le fait que « *les orientations stratégiques de l'établissement mettant en œuvre les objectifs confiés à l'agence par l'État soient soumis à la délibération de son conseil d'administration* »⁸⁰⁰ n'empêche pas d'autonomie organique au sens d'une banque dont les organisations relèveraient exclusivement du secteur privé bancaire et par voie de conséquence, du droit applicable en cette matière. Et d'ailleurs, la composition du Conseil d'Administration

⁷⁹⁸ Cf. www.afd.fr et AFD, Rapport annuel 2009, p. 99. (Consulté le 15 mars 2017)

⁷⁹⁹ Art. R515-6 DU Code monétaire et financier (CMF).

⁸⁰⁰ Art. R516-14 du Code monétaire et financier (CMF).

de l'AFD, dont l'État est l'unique actionnaire, conforte cette analyse dès lors qu'y siègent en majorité les représentants des portefeuilles ministériels concernés par la question du Développement et de l'action extérieure française.

552. Il apparaît d'autre part, que l'AFD intervenant pour le compte de l'État n'agit pas moins telle une banque qui se verrait confier un portefeuille de fonds étatiques destiné à financer des opérations spécifiques fondées à s'exécuter sur la base de conventions « *signées au nom de l'État par le ou les ministres compétents* »⁸⁰¹. De prime abord, il apparaît difficile de se prononcer sur l'autonomie fonctionnelle reconnue à cet établissement public industriel et commercial alors même qu'il est un opérateur d'État sur lequel, à titre principal, les ministres français des Affaires Étrangères et de l'Économie exercent leur tutelle. À cet effet, sur le plan fonctionnel, l'on constate le statut hybride dont les effets emportent une autonomie opérationnelle plus ou moins affirmée en fonction des activités que l'AFD exercera dans le cadre de l'habitation qu'elle reçoit de l'État⁸⁰².

553. Ainsi, dans le domaine spécifique de l'APD, les activités pour compte propre varient selon qu'il s'agit des financements proposés soit dans les pays étrangers, soit dans l'Outre-mer⁸⁰³. En ce qui concerne des financements proposés dans les pays étrangers, on peut distinguer deux types d'activités : les activités courantes et les activités sur mandat spécifique. En effet, les activités courantes sont composées de plusieurs instruments de financement,

⁸⁰¹ Code monétaire et financier, art. R516-14. Notamment, pour la mise en œuvre des Contrats de Désendettement et de Développement (C2D) ; V. dans ce sens le Site dédié de l'AFD : « En application des directives du CICID (Comité interministériel de la coopération internationale et du développement), l'orientation générale des C2D est assurée conjointement par la Direction Générale du Trésor et des Politiques Économiques (DGTPE) et Direction générale de la Mondialisation, du Développement et des Partenariats (DGM). Pour les pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP), l'Agence française de développement est responsable de la mise en œuvre des C2D (instruction et exécution des points d'affectation). ».

⁸⁰² Christian CAMBON, André VANTOMME, (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence française de Développement (AFD) d'autre part – période 2011-2013, Sénat, n°497, 6 mai 2011, p. 83.

⁸⁰³ L'art. R. 515-6 du Code monétaire et financier (CMF).

notamment les subventions, les garanties, les prêts et les prises de participations⁸⁰⁴. Tandis que les activités sur mandat spécifique sont le plus souvent des aides budgétaires globales (ABG) ou spécifiques octroyées sous la forme de subventions, essentiellement dans les pays les moins avancés (PMA), ou encore de prêts particulièrement réservés aux pays à revenu intermédiaire (PRI)⁸⁰⁵.

554. Par ailleurs, en ce qui concerne les activités de l'AFD dans l'Outre-mer, portent sur plusieurs domaines, notamment les prêts, les garanties et les mandats de gestion. En effet, *« les prêts de l'AFD accordé dans l'Outre-mer sont consentis soit dans le cadre d'un financement de l'investissement du secteur public soit dans le financement du secteur privé. En effet, le financement de l'investissement du secteur public est effectué dans une démarche de partenariat, et notamment l'appui aux collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies de développement. Cette activité s'effectue sous forme de prêts bonifiés aux collectivités locales, aux établissements publics et aux sociétés d'économie mixte pour des opérations concernant des secteurs prioritaires pour l'emploi, le développement économique, la cohésion sociale et l'environnement ou sous forme de prêts non bonifiés. L'AFD peut également accorder des prêts à court terme aux collectivités publiques, en préfinancement des subventions européennes »*⁸⁰⁶.

555. L'AFD soutient également le financement du secteur privé, notamment par le biais de prêts directs et de refinancements du secteur bancaire. Elle soutient aussi le développement des institutions de microcrédit dans l'Outre-mer en contribuant à leur refinancement.

2) Les activités AFD pour compte de tiers

556. Les statuts prévoient les conditions dans lesquels l'AFD exerce des activités pour le compte de tiers. En vertu de l'article R. 513-29 du CMF, *« l'AFD gère pour le compte de*

⁸⁰⁴ Cf. Art ; R. 515-8 du Code monétaire et financier (CMF). Pour plus d'informations sur ces instruments, cf. également : infra, les techniques financières de l'AFD.

⁸⁰⁵ *Idem*.

⁸⁰⁶ www.afd.fr et AFD, Document de référence 2015, *op. cit.*, p. 12. (Consulté le 15 septembre 2020)

l'État français et aux risques de celui-ci des opérations spécifiques sur le budget de l'État. Les termes de ces conditions fond l'objet de conventions avec les ministres concernés ». Ce sont soit des conventions-cadres régissant les modalités de mise en œuvre par l'AFD d'une catégorie d'opérations soit des conventions particulières ponctuelles fixant les modalités de mise en œuvre d'une opération unique. En effet, contrairement à la convention particulière, une convention-cadre « *est une convention par laquelle les parties fixent entre elles (négocient) les principales règles qui régiront leurs contrats à venir sur le marché et sur lesquelles elles s'appuieront par la suite pour exécuter leurs engagements, permettre l'accomplissement des modalités. La standardisation aboutit en quelque sorte à éluder la phase de négociation* »⁸⁰⁷. Il s'agit ainsi d'une convention-cadre fournissant d'une action générale.

557. Dans le cadre de la mise en œuvre de ses activités, plusieurs conventions de ce type ont été conclues par l'AFD, notamment « *les conventions-cadres du 1^{er} décembre 2000 et du 9 novembre 2001 signées entre l'AFD et le ministère des Affaires étrangères relatives à la gestion des [crédits délégués] par ce ministère à l'AFD. La convention du 23 décembre 2003 relative à la mise en œuvre de l'aide bilatérale dans les pays pauvres très endettés (PPTE). Ce sont des opérations de refinancement par dons, notamment sous la forme de contrats de désendettement-développement (C2D) dans le cadre du mécanisme d'allègement de la dette des PPTE et de conversion de dettes monétaires* »⁸⁰⁸. Ainsi, en vertu de ces conventions, notamment celle du 29 décembre 2003⁸⁰⁹, l'AFD est chargée de conclure avec les Ministres chargés de l'Économie, des Finances et des Affaires étrangères, de mettre en œuvre des contrats de désendettement et de développement.

558. Au titre de la seconde catégorie, les exemples suivants peuvent être cités : la convention du 28 septembre 2006 relative à la gestion par l'AFD du Fonds de solidarité du 8 octobre 2008 relative à la mise en œuvre d'un prêt au Clean Technology Fund de la banque

⁸⁰⁷ Accessible sur le lien : <https://www.fimarkets.com/pages/contrats-cadres.php> (consulté le 27 décembre 2020).

⁸⁰⁸ Cf. Document de référence de l'AFD, 2015, 152 p, p. 20. Accessible en ligne : [document-reference-afd-2015.pdf](#) (consulté le 17 décembre 2020).

⁸⁰⁹ Cf. Convention du 29 décembre 2003 relative à la mise en œuvre de l'initiative bilatérale PPTE (contrats de désendettement et de développement).

mondiale. Entre notamment dans cette catégorie, les conventions du 2 mars 2011 relatives à la mise en œuvre d'une subvention au profit de la République d'Haïti pour la reconstruction de l'hôpital universitaire d'État d'Haïti, d'une part, et des quartiers informels de Port-au-Prince, d'autre part, la convention du 25 septembre 2014 relative à la participation française au fonds fiduciaire de l'Union européenne pour la République Centrafricaine, dit Fond UE Békou⁸¹⁰.

559. En outre, en application de l'article 10 de la loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, l'AFD est autorisée à effectuer des activités pour le compte d'autres tiers (Union européenne, institutions ou organismes internationaux, États étrangers mais également pour toute collectivité publique, tout établissement de crédit et autres banques de développement ou institutions publiques ou privées). Dans ce contexte, l'AFD se voit notamment confier la gestion de crédits délégués par la Commission européenne ou d'autres bailleurs (le DFID britannique, la coopération monégasque...). Conformément aux règles comptables internationales, ces activités sont exclues du bilan consolidé. La rémunération pour ce type d'activités est fixée au cas par cas par convention et vise uniquement à couvrir les frais de l'AFD⁸¹¹.

B. Les techniques financières de l'AFD

560. L'AFD intervient pour le compte de l'État au travers de quatre instruments principaux, notamment « *les prêts, les subventions-projets, les aides budgétaires globales et les contrats désendettement-développement. Elle soutient en outre le secteur privé au travers de sa filiale PROPARCO. Enfin, elle s'implique dans des actions de coopération économique par des prises de participation et des prêts, aux conditions du marché. Pour l'année 2009, ses engagements financiers ont représenté au total 6,2 milliards d'euros, essentiellement sous forme de prêts et de subventions* »⁸¹². L'AFD contribue également pour le compte de l'État français, au financement de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et l'amélioration de la

⁸¹⁰ Cf. Document de référence de l'AFD, 2015, 152 p, p. 22.

⁸¹¹ *Ibid.*, p. 22 et s.

⁸¹² Corinne BALLEIX, *L'aide européenne au développement*, Paris, La Documentation française, 2010, 221 p, p.73.

croissance (FRPC) et de la Facilité de protection contre les chocs exogène (FCE) du FMI⁸¹³. Afin de bien comprendre clairement toutes les questions liées à ces différentes techniques financières de l'AFD, analysons quelques-unes. Ainsi, notre étude portera donc sur les prêts qui sont d'ailleurs considérés comme étant les premiers instruments d'intervention de l'AFD (1), ainsi que la gestion des subventions et des garanties (2).

1) Les prêts, premiers instruments d'intervention de l'AFD

561. Un accord de prêt « est un instrument juridiquement contraignant qui engage une somme déterminée pouvant faire l'objet de tirages. Le montant tiré doit être remboursé conformément aux conditions énoncées dans un échéancier de remboursement ou un billet à ordre. On parle indifféremment de prêt ou d'accord de prêt ou de contrat de prêt »⁸¹⁴. Dans le domaine spécifique de l'aide au développement, les accords de prêt sont accordés par les agences d'aide au développement qui peuvent être bilatérale ou multilatérale. Sur le plan bilatéral, « la plupart des pays donateurs dispose une agence de développement jouant un rôle très important dans la gestion et l'acheminement de l'aide au développement »⁸¹⁵. En France, c'est l'AFD qui joue ce rôle très important. Cela dit, il est important de rappeler que c'est l'AFD qui accorde différents types de prêts pour le compte de l'État français.

562. Il faut cependant noter que les conditions d'octroi de ces prêts sont déterminées en fonction de la nature du projet et de son environnement (impact et contexte politique, économique, social, environnemental) et de la qualité de l'emprunteur (secteur d'activité, notation, garanties). En effet, l'AFD peut accorder des prêts, concessionnels ou non, à toutes contreparties, souveraines, sous-souveraines (collectivités locales par exemple) ou non souveraines, publiques ou privées. Le principe est que l'AFD consent les prêts au secteur public et sa filiale Proparco au secteur privé, mais cette ligne de partage n'est pas étanche, dans la

⁸¹³ Corinne BALLEIX, *loc. cit.*, p. 74.

⁸¹⁴ UNCTAD., *Système de gestion et d'analyse de la dette : Glossaire de la dette et du sygade*, juillet 2000, p. 2, disponible sur <https://unctad.org/fr/docs/pogiddmfasm3r3.fr.pdf> (Consulté le 23 décembre 2019)

⁸¹⁵ Cf. L'AFD., « le prêt : premier outil de financement de l'AFD », Disponible sur <https://www.afd.fr/fr/le-premier-outil-de-financement-afd>. (Consulté le 16 février 2019).

mesure où l'AFD consent aussi des prêts au secteur privé et peut intervenir en sous-participation de prêts de Proparco.

563. Un prêt est dit souverain lorsqu'il est octroyé à un État ou un organisme public bénéficiant d'une garantie d'un État. En d'autres termes, les prêts souverains sont des prêts contractés ou garantis par les États. Pour en bénéficier ce type de prêt, *« les États doivent être en mesure d'emprunter et avoir une dette peu élevée. Autre possibilité d'en bénéficier est ouverte aux pays dont la dette est redevenue faible à l'issue d'un programme d'allègement de la dette, notamment dans le cadre de l'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) »*⁸¹⁶. Partant, ce type de prêt n'est pas conçu sur la base d'un modèle lucratif bancaire. En effet, il contient systématiquement un effort de l'État français, soit de façon explicite, sous la forme de bonification de taux d'intérêt, soit de façon implicite car les taux d'intérêt des prêts de l'AFD ne reflètent pas les coûts totaux de ces prêts et sont ainsi abaissés pour les bénéficiaires. Ainsi, *« un prêt souverain est donc un prêt dont la grille de produits souverains est composée de prêts à taux de sortie concessionnel obtenus de deux manières. D'une part, par l'abaissement du coût de la ressource par l'adossement partiel ou total des prêts à la ressource à conditions spéciales (RCS) du Trésor (PTC/PCC/PTCC), d'autre part, par une bonification dont le niveau dépend du stade de développement des pays d'intervention et/ou de la nature des projets (PS1/PS2/PS3/PS4) »*⁸¹⁷.

564. En revanche, il est dit non souverain, lorsqu'il est accordé à une entité (entreprise, organisme privé ou public) ne bénéficiant pas d'une telle garantie. En d'autres termes, les prêts dits « non souverains » s'adressent quant à eux à des collectivités locales ou établissements publics, sans garantie des États. Ainsi, conformément à cette définition, l'AFD n'accorde ce type de prêt qu'à des collectivités locales ou établissements publics, sans garantie des États. Cependant, elle peut par exception accorder un prêt non souverain à des entreprises du secteur privé en charge de missions

⁸¹⁶ Cf. AFD, « le prêt : premier outil de financement de l'AFD », disponible sur <https://www.afd.fr/fr/le-premier-outil-de-financement-de-lafd> (consulté le 15 avril 2019)

⁸¹⁷ COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 40.

de service public. L'objectif est de permettre « *la réalisation de grandes opérations d'infrastructures, et il est, à ce titre, de plus en plus fréquent* »⁸¹⁸.

565. En outre, un prêt est également non souverain lorsque la grille de tarification applicable aux concours non souverains comporte un grand nombre de produits, qui se différencient par leur niveau de bonification. En effet, « *le calcul du niveau de bonification dépend de différents facteurs, notamment des conditions de sortie visées en fonction de la nature du projet, cotation du bénéficiaire, risque pays, durée, différé et montant du concours. La famille des prêts non souverains comprend également un prêt à condition de marché, sans aucun élément de bonification* »⁸¹⁹.

566. Ces différents types de prêts (prêts souverains comme non-souverains) peuvent être accordés soit, à des conditions de marché (prêts non concessionnels) soit à des conditions bonifiées (prêts concessionnels).

567. Partant, le prêt à conditions préférentielles, autrement appelé « concessionnel »⁸²⁰, est un « *prêt dont le taux d'intérêt est inférieur aux taux du marché* »⁸²¹. L'AFD peut proposer ce type de financement lorsque le projet est une réelle opportunité pour le pays. À ce titre, il est le moyen d'aller plus loin que les pratiques habituelles ou que la réglementation nationale dans un domaine spécifique. Tous les prêts consentis par l'AFD et déclarés en APD s'inscrivent dans le cadre de la stratégie d'aide au développement française. Ces prêts offrent au bénéficiaire, une source de financement alors que des alternatives n'existent pas toujours (notamment pour les prêts non-souverains) et des conditions financières (taux, durée, différé, risque) nettement plus favorables que celles auxquelles il aurait accès sur les marchés locaux.

⁸¹⁸ Le site de l'AFD, *op. cit.*

⁸¹⁹ COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 40.

⁸²⁰ Le prêt concessionnel est la mesure de l'effort de l'aide en référence aux cours du marché. Elle est calculée pour les prêts déliés par rapport à un taux d'intérêt égal à 10 %, et pour les prêts liés par rapport à un taux d'intérêt commercial de référence (TICR) de la monnaie du prêt, publié par l'OCDE.

⁸²¹ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, Paris, coll. « Repère », éd. la Découverte, 2015, p.11.

En particulier « *les fonds propres nécessaires à l'activité de crédit de l'AFD, apportés par l'État français, ne sont pas rémunérés dans la construction du barème des taux d'intérêt* »⁸²².

568. En outre, « *la tarification qui s'applique aux prêts à la fois souverains et non souverains déclarés en APD est établie sans marge bénéficiaire* »⁸²³. C'est-à-dire le coût du risque n'est pas facturé à l'État récipiendaire. Ainsi, « *à l'image du prêt de 40 millions d'euros accordé à la Birmanie en octobre 2016 pour améliorer les infrastructures d'approvisionnement en eau de la ville de Mandalay. C'est la contribution budgétaire de l'État français qui permet de proposer ce type d'outil* »⁸²⁴. Toutefois, afin d'éviter toute concurrence déloyale, « *l'intervention de l'AFD est conditionnée au principe de subsidiarité* »⁸²⁵. En effet, l'AFD n'intervient qu'après s'être assuré que le système financier local n'a pas la capacité de financer seul l'intervention envisagée. Dans ce contexte, les prêts d'aide à l'ajustement structurel (PAS) peuvent être octroyés à un taux concessionnel par l'AFD pour financer les programmes économiques et de redressement financier de certains États étrangers. C'est dans cette perspective que la France a ainsi octroyé en 2007, notamment dans le cadre de la conférence internationale sur le soutien au Liban qui s'est tenue le 25 janvier 2007 (dite conférence « Paris III »), « un prêt de 375 M€, garanti par l'État français et mis en œuvre par l'AFD pour soutenir le Liban dans la mise en œuvre de son programme de réformes économiques »⁸²⁶.

569. Toujours, dans le même ordre d'idées, en 2017, « *l'AFD a accordé pour le compte de l'État un prêt à l'Irak de 430 M€, garantir par l'État, en appui au programme de réformes, en faveur de la rationalisation des dépenses publiques, d'une plus grande efficacité*

⁸²² OCDE., Note sur le traitement de la concessionnalité des prêts dans les statistiques du CAD, 2012, disponible sur <https://www.oecd.org/fr/cad/stats/concessionnalite-note.htm> (Consulté le 25 décembre 2019)

⁸²³ *Ibid.*

⁸²⁴ AFD, « le prêt : premier outil de financement de l'AFD », disponible sur <https://www.afd.fr/fr/le-pret-premier-outil-de-financement-de-lafd> (consulté le 15 avril 2019).

⁸²⁵ Cf. Le projet de loi de finances (PLF) 2019 relatif à la politique française en faveur du développement.

⁸²⁶ PLF 2019 relatif à la politique française en faveur du développement, *op. cit.*

*énergétique et d'une meilleure transparence et gouvernance des entreprises internationales pour le compte de l'État : Banque mondiale, AID, FMI, Fonds vert »*⁸²⁷.

570. Par ailleurs, les prêts non concessionnels sont accordés principalement par le biais « *des accords de confirmation (stand-By Arrangement), de la ligne de crédit modulable (Flexible Crédit Line), de la ligne de précaution et de liquidité (precautionary and Liquidity Line) et du mécanisme élargi de crédit (Extended Fund Facility) »*⁸²⁸. À cet effet, l'AFD peut apporter une aide d'urgence aux pays confrontés à des besoins urgents de balance des paiements grâce à l'instrument de financement rapide (Rapid Financing Instrument). Autrement dit, « *l'AFD propose des prêts à conditions de marché (aussi appelés [non concessionnels]) aux pays faiblement endettés ou aux partenaires disposant de projets rentables à financer »*⁸²⁹. Ces prêts permettent de soutenir les États lorsqu'ils sont confrontés à une insuffisance de liquidité, en raison de la crise ou d'un besoin pressant de crédit. Face à la demande croissante de ces partenaires en ce sens, l'AFD élargi aujourd'hui son activité de prêts à conditions de marché. Ainsi, « *le financement des investissements prioritaires du Port autonome de Pointe Noire, au Congo en est une illustration parfaite »*⁸³⁰.

2) La gestion des garanties et des subventions de l'AFD

571. Comme il a été précédemment rappelé, l'AFD finance par le biais de prêts, de subventions et de garanties des projets de développement dans les pays en développement. Le but de cette partie de l'étude est précisément d'analyser et d'étudier les subventions et les garanties accordées dans le cadre de la mise en œuvre des projets de développement dans les pays en développement.

⁸²⁷ *Ibid.*

⁸²⁸ Cf. Fiche du FMI., « Le soutien du FMI aux pays à faible revenu », 2009, p.1

⁸²⁹ Marie-Christine KESSLER., *La politique étrangère de la France : acteurs et processus*. Paris, éd. Presses de Sciences Po, 1999, p. 333.

⁸³⁰ AFD, « le prêt : premier outil de financement de l'AFD », disponible sur <https://www.afd.fr/fr/le-pret-premier-outil-de-financement-de-lafd> (consulté le 15 avril 2019).

572. Tout d'abord, « *une subvention est une aide financière, non remboursable (sauf dans les cas exceptionnel), qui peut être accordée par une institution publique ou privée à une personne morale ou physique* »⁸³¹. Cependant, dans le domaine spécifique de l'aide au développement, la notion de subvention est strictement encadrée. En effet, Selon le document de référence 2017 de l'AFD, la subvention est définie comme étant « *une opération réalisée en priorité dans les pays pauvres prioritaires financées sur ressources budgétaires MAEDI (Programme 209) et sur la quote-part de la Taxe sur les transactions financières (TTF) directement affectée à l'AFD* »⁸³².

573. Ces subventions, considérées comme des outils de développement des pays les plus pauvres sont mises en œuvre par l'AFD et sont accordés en priorité aux pays pauvres prioritaires. Dans ce cas de figure, l'AFD accorde ainsi des subventions à un nombre limité d'États. Ainsi, selon l'article R. 513-26 du CMF, « *les concours financiers de l'AFD sont attribués dans les pays de la zone de solidarité prioritaire (ZSP), déterminée par le CICID, en application de l'article 3 du décret n°98-66 du 4 février 1998* ». Ainsi, conformément aux décisions du CICID du 14 février 2002, le périmètre de cette zone compte 54 pays étrangers dont 43 pays d'Afrique et de l'Océan Indien, trois pays des Caraïbes et d'Amérique centrale, un pays d'Océanie, quatre pays du Proche et Moyen-Orient ainsi que trois pays d'Asie. Selon le CICID du 31 juillet 2013, « *ces pays bénéficient d'au moins la moitié des subventions de l'État et des deux tiers de celles mises en œuvre par l'AFD. Plus de 94 % des subventions autorisées ont concerné ces États* ».

574. L'AFD se conforme ainsi à la décision du CICID de juillet 2013 de consacrer aux pays pauvres prioritaires au moins les deux tiers des subventions. Dans ce contexte, « *les projets financés via des subventions sont évalués avec la même rigueur que ceux financés par des prêts. Les normes de qualité et d'exigences d'efficacité (mesure d'impact) sont identiques* »⁸³³. Toutefois, selon (art. R516-5 du code monétaire et financier), l'AFD est autorisé à intervenir hors de la zone de solidarité prioritaire sur instruction des ministres

⁸³¹ Cf. <https://www.financement.com/financement/les-aides-et-subventions.htm> (consulté le 17 août 2021)

⁸³² AFD., *Document de référence 2017*, op, cit, p.5.

⁸³³ *Ibid.*

compétents, généralement réunis en CICID⁸³⁴. Dans le cadre de sa mise en œuvre, l'AFD utilise les subventions pour financer des actions dans le secteur social (santé, éducation), des initiatives pour le développement rural et urbain ou encore des projets d'infrastructures. Toutefois, sont exclus du périmètre « *les activités sur mandat spécifique, notamment les opérations de codéveloppement, les crédits délégués du MAE, les crédits délégués par d'autres bailleurs, la méso-finance, les projets FFEM et les projets ONG* »⁸³⁵.

575. En outre, en ce qui concerne les garanties, il convient de remettre en perspective la nature et la portée exacte des activités de garantie dans un accord de financement. En effet, la notion de garantie peut recouvrir des réalités juridiques différentes. La garantie, a tout d'abord, une signification plus caractéristique lorsqu'elle est utilisée dans le sens de suretés : ce sont des moyens juridiques permettant de garantir le créancier contre le risque d'insolvabilité du débiteur. En d'autres termes, elle désigne « *les procédés par lesquels le créancier tente de se prémunir contre les conséquences de l'insolvabilité du débiteur* »⁸³⁶.

576. La garantie signifie également, surtout en matière de prêts faisant l'objet d'accords entre États et organisation internationale, certains engagements contractuels⁸³⁷ relatifs au traitement égalitaire des prêts ou au maintien de la valeur monétaire des capitaux empruntés. Dans ce cas de figure, les risques que peuvent encourir les dispensateurs de capitaux sont essentiellement de deux types : le dépassement de la capacité d'emprunt ou l'insolvabilité du débiteur et la dépréciation ou la dévaluation de la monnaie dans laquelle la dette est exprimée. Le but des clauses de garantie est, précisément, de protéger le prêteur contre ces risques.

⁸³⁴ Depuis la réunion du CICID de 2009, et sur décision des réunions du Conseil d'orientation stratégique de l'AFD, l'Agence a progressivement été autorisée à intervenir dans 11 nouveaux pays, notamment Arménie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Colombie, Géorgie, Libye, Mexique, Kazakhstan, Ouzbékistan, Philippines et Sri Lanka. L'AFD a également été autorisée en mars 2012, à mener une mission de prospection en Birmanie au titre d'un mandat « pays fragile ou en sortie de crise » pour une durée de 4 ans.

⁸³⁵ Cf. « Projet de loi de finances pour 2017 : la politique française en faveur du développement », p. 6, www.senat.fr.

⁸³⁶ Van HECKE, *Les problèmes juridiques des emprunts internationaux*, 2^e éd. Brill, Leiden, 1965, p. 259

⁸³⁷ *Ibid.*

577. S'agissant de la portée des activités de garantie dans l'accord de financement, l'État emprunteur prend l'engagement de garantir au prêteur le service des intérêts et le remboursement du capital principal. Dans le cas où l'État sur le territoire duquel le projet doit être réalisé n'est pas lui-même l'emprunteur, l'État prend un engagement par lequel il garantit inconditionnellement, en qualité de débiteur principal et non pas seulement de caution, le remboursement du capital principal et le service des intérêts⁸³⁸. Par conséquent, la portée de la garantie est donc limitée au remboursement du capital principal et au paiement des intérêts qu'il comporte conformément à l'accord de financement.

578. Cependant, dans notre cas précis, les activités de garantie dans les pays étrangers, notamment dans les pays en développement, comprend deux types d'engagements. D'une part, « *les engagements donnés par l'AFD directement pour couvrir des opérations telles que des emprunts, des souscriptions d'émission ou des facilités de trésorerie* ». D'autre part, « *les engagements en garanties au travers de son dispositif de garantie dénommé Ariz. Par l'intermédiaire des banques locales qui en font la demande, ce dispositif garantit des concours du secteur privé* »⁸³⁹. Adossé sur des fonds propres, Ariz est ouvert à toute la zone d'intervention de l'AFD dans le respect des objectifs géographiques fixés dans son contrat d'objectifs et de moyen. Ariz propose deux produits standardisés de garantie individuelle et garantie de portefeuille et des produits innovants complémentaires telle que la garantie de fonds propres⁸⁴⁰.

CONCLUSION

579. Dans ce chapitre, nous avons analysé la gestion de l'aide bilatérale. Cette analyse nous a permis de constater que le dispositif national de suivi de l'aide publique au

⁸³⁸ C'est le cas des prêts de la Banque mondiale à des services de l'État et à des entreprises privées. La Banque bénéficie de la protection supplémentaire que constitue une garantie inconditionnelle de ces prêts par le gouvernement du pays où le projet est exécuté. Les statuts de la Banque mondiale (article III, section 4 (i) exigent cette garantie.

⁸³⁹ AFD., *Document de référence 2017, op. Cit.* p. 7.

⁸⁴⁰ *Idem.*

développement se caractérise par un certain nombre d'outils de gestion et de coordination. En effet, les principaux outils de gestion de l'aide publique au développement sont ainsi, les lois de finances, le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), *l'instance de coordination interministérielle de la politique française d'APD* et le système de gestion de la dette publique. Un Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) a été élaboré en partant du constat que la diversité des procédures des partenaires et le manque d'harmonisation des conditionnalités et d'alignement des programmes sur le référentiel de développement du pays et sur les cycles du budget induisent des contraintes fortes pour le Gouvernement et limitent notablement l'efficacité de l'aide budgétaire apportée⁸⁴¹.

580. Elle nous a également permis de démontrer que la gestion de l'aide bilatérale est assurée par des ministères et des agences qui varient selon les pays. En France, comme le montre d'ailleurs les études réalisées ci-dessus, 80% de l'aide bilatérale est gérée par les ministères de l'Économie et des Affaires étrangères, et cela essentiellement au travers de l'AFD. Toutefois, il faut d'ores et déjà relever que ces organismes susmentionnés ne sont pas les seuls qui gèrent l'aide bilatérale. En effet, d'autres ministères interviennent également, notamment le ministère de l'Éducation nationale (accueil des étudiants étrangers), les Affaires sociales (aide aux réfugiés), la Défense (pour certaines dépenses liées aux conflits et à l'aide humanitaire), etc.

581. En outre, cette étude nous a également permis de constater qu'une partie de l'aide publique au développement est mise en œuvre par des acteurs non gouvernementaux comme les ONG, les collectivités locales et les fondations privées. Ces acteurs contribuent à la politique française de développement, à son efficacité et à sa visibilité sur le terrain, y compris dans les zones les plus reculées.

582. Par conséquent, la politique française de développement implique tous les acteurs du développement dans leur diversité, administrations et opérateurs publics, fondations, collectivités territoriales, entreprises, y compris celles de l'économie sociale et solidaire,

⁸⁴¹ Herman-Nansi JUSTE, Koalga P. SAÏDOU, Christelle PEZON, *De l'aide publique au développement dans le secteur AEPHA Étude de cas du Burkina Faso de 2007 à 2013*, éd. IRC, 2014, p. 18.

associations, syndicats, organisations non gouvernementales et établissements d'enseignement supérieur, de recherche et de formation.

583. Après cet aperçu sommaire de la gestion de l'aide bilatérale, il est à présent intéressant de passer en revue la gestion du financement de l'aide multilatérale.

CHAPITRE 2 : LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES : GESTIONNAIRES DE L'AIDE MULTILATERALE

584. L'aide multilatérale se définit comme étant l'ensemble des contributions versées au titre de l'APD à des organisations internationales dont sont membres des États et dont l'activité est consacrée en totalité ou en partie au développement⁸⁴². En d'autres termes, « *une relation d'aide est dite multilatérale lorsqu'elle s'exerce au travers d'une organisation internationale (Nations unies, Banque mondiale, Union européenne), qui rassemble elle-même plusieurs États* »⁸⁴³. Il s'agit en fait, des aides confiées à des entités internationales œuvrant pour le développement. Au sens strict, cette aide apportée au budget central de l'organisme multilatéral et l'utilisation des fonds dépend de ses instances de décision et non de chaque donneur. Le budget de base est en général abondé par des cotisations décidées à l'avance.

585. En outre, le budget de base peut aussi être financé par des ressources extrabudgétaires. En effet, « *les donateurs peuvent aussi apporter des fonds assortis de conditions d'utilisation, pour des objectifs et/ou des régions précises. Si techniquement, ces fonds sont gérés par des organismes multilatéraux, ils ne font pas partie de leur budget de base et sont comptabilisés, notamment dans les rapports de l'OCDE au titre de l'aide bilatérale. Enfin, bien que des particuliers ou des fondations privées puissent également contribuer au budget des entités multilatérales, les définitions ci-dessus font généralement référence à l'aide apportées par les États et les agences publique* »⁸⁴⁴. Cependant, peu importe la nature des ressources, l'aide multilatérale est gérée par des organisations financières internationales engagées dans les programmes de coopération économique, sociale et humanitaire ainsi qu'à des banques régionales de développement.

⁸⁴² Julie DUCHATEL., Florian ROCHAT (dire.), *Efficace, neutre, désintéressé ? Point de vue critiques du Nord sur la coopération européenne*, Genève, coll. « Aide au développement », éd. CETIM, 2009, p. 39.

⁸⁴³ Corinne BALLEIX, *L'aide européenne au développement*, op. cit., p. 207.

⁸⁴⁴ Éric PICHON, « Le système multilatéral de développement : indispensable mais complexe », *European Parliamentary Research service (EPRS)*, Parlement européen, 2017, 11 p, p. 4.

586. Complément d'aide bilatérale, elle représente environ un tiers de l'APD totale. À ce titre, plus de 200 agences multilatérales telles que les Nations Unies, la Banque mondiale et les fonds mondiaux reçoivent environ un tiers de l'APD totale. En incluant les fonds affectés aux organismes multilatéraux on atteint même les deux-cinquièmes⁸⁴⁵. Le niveau d'utilisation du système multilatéral reflète le point de vue des donateurs sur son importance comme canal de la coopération au développement⁸⁴⁶. Contrairement à la coopération bilatérale plus sujette à l'héritage postcolonial et aux dérives des réseaux parallèles « françafricains », *« l'aide multilatérale est gérée par des organismes internationaux ou intergouvernementaux en principe plus neutres vis-à-vis des États récipiendaires, donc plus neutres au regard de la répartition des crédits de coopération »*⁸⁴⁷. De plus, lorsqu'un fléau touche non pas un pays mais une région ou toute une partie d'un continent, à l'instar du sida, de la tuberculose ou des problèmes d'insuffisance alimentaire, il est plus logique d'intervenir sur une échelle plus large au travers d'agences internationales comme l'OMS ou la FAO, qui peuvent de surcroît capitaliser l'expérience des différents partenaires sur un programme ou une zone donnée. C'est pour toutes ces raisons que l'OCDE a précisé que *« les contributions aux institutions multilatérales constituent un important moyen d'acheminement de l'APD et de l'aide publique des pays membres du CAD. Pour de nombreux pays, les organisations multilatérales offrent l'avantage de pouvoir mobiliser des volumes importants de ressources et coordonner les réponses des donateurs aux problèmes du développement dans le monde »*⁸⁴⁸.

587. Au cours des cinquante dernières années, *« le système multilatéral s'est révélé résilient et réactif face au changement des dynamiques de développement et des besoins urgents, source majeure d'expertise et de savoir-faire en matière de développement, et un canal puissant d'intermédiation et d'allocation des ressources. Dans l'état actuel de la communauté*

⁸⁴⁵ Philippe GUIRLET, *op. cit.*, p. 72.

⁸⁴⁶ OCDE, « L'aide multilatérale », disponible sur : <https://www.oecd.org/fr/cad/financementpourledeveloppementdurable/themes-financement-developpement/aidemultilaterale.htm> (consulté le 17 mars 2021)

⁸⁴⁷ Guillaume OLIVIER., *Loc. cit.*, p. 54.

⁸⁴⁸ OCDE., « La gestion de l'aide : la pratique des pays membre du CAD », *op. cit.*, p.115.

*internationale à l'aube de l'après-2015, le rôle futur que joueront les organisations multilatérales pourrait être également plus important »*⁸⁴⁹. Dès lors, la réalisation de la vision transformatrice des objectifs de développement durable (ODD) exigera des partenariats plus inclusifs qui apporteront des solutions collectives et transfrontalières.

588. À la lumière de cet exposé, il résulte que la gestion de l'aide multilatérale est assurée par des organismes multilatéraux qui se présentent sous des formes variées et avec les contenus les plus différents. Il importe, au cours de ce chapitre, d'abord de classer les partenaires internationaux qui concourent à la mise en œuvre de l'aide multilatérale (section 1) et, ensuite, d'examiner les moyens et procédures de mise en œuvre spécifiques (section 2).

SECTION 1 : Classifications des partenaires internationaux de l'aide publique au développement

589. Il existe globalement trois catégories de partenaires internationaux susceptibles d'appuyer l'aide publique au développement, notamment les agences internationales, les institutions financières et les agences des Nations Unies. Ces partenaires internationaux se présentent sous des formes variées, mais poursuivent les mêmes objectifs, notamment la lutte contre la pauvreté sous toutes ses formes. Il est donc nécessaire d'étudier succinctement les agences internationales et les institutions financières internationales (§1) et les agences des Nations unies spécialisées dans l'aide au développement (§2).

§1 : Les agences internationales et les institutions financières internationales spécialisées dans l'aide publique au développement

590. Les agences internationales et les institutions financières internationales spécialisées dans l'aide publique au développement occupent une place centrale dans la gestion de l'aide multilatérale. En effet, « *les agences internationales représentent des groupes de pays.*

⁸⁴⁹ OECD, « Multilatéral Aid 2015 : Better Partnerships for a post-2015 world », Paris, OECD, 2015, disponible sur http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/multilateral_aid_2015_in_figures.pdf (consulté le 17 janvier 2021)

*On distingue plusieurs agences internationales de financement dont la plus importante est celle qui relève de la Commission européenne qui dispose de délégations dans de nombreux pays »*⁸⁵⁰. Ils interviennent le plus souvent sous la forme de dons, mais plusieurs d'entre elles développent progressivement une stratégie alliant dons et prêts.

591. En outre, « *les institutions financières internationales sont des institutions financières, généralement non-privée, qui apporte des financements aux gouvernements des pays en difficulté ou au secteur privé de pays où l'on veut favoriser l'investissement* »⁸⁵¹. Ces institutions financières comprennent les institutions multilatérales d'aide au développement tel que les banques multilatérales de développement (notamment la Banque mondiale, les banques régionales de développement) et le fonds monétaire international (FMI). Il s'agit, au cours de cette partie, d'examiner les agences internationales de financement, notamment la Commission européenne (A) et envisager ensuite, les institutions financières internationales, notamment les institutions multilatérales de développement (B).

A. La commission européenne

592. La Commission européenne est la branche exécutive de l'Union européenne. Politiquement indépendante, elle est chargée d'élaborer des propositions législatives et met en œuvre les décisions du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne. Son rôle est de promouvoir l'intérêt général de l'Union européenne (UE) en proposant des textes législatifs et en veillant à leur application, ainsi qu'en mettant en œuvre les politiques et le budget de l'UE⁸⁵².

593. Dans le domaine spécifique de l'aide au développement, elle gère les politiques de l'UE et alloue les financements européens. À ce titre, « *elle fixe les priorités budgétaires de*

⁸⁵⁰ Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., Les partenaires de l'aide au développement en matière d'éducation, in : Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., (Dir.), *Quelle cohérence pour l'éducation en Afrique : Des politiques au curriculum*, Belgique, éd. De Boeck Supérieur, 2014, pp. 41-59, p. 42.

⁸⁵¹ Corinne BALLEIX, *op. cit.*, p. 193.

⁸⁵² Yves DOUTRIAUX, Christian LEQUESNE, *Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Paris, La Documentation Française, coll. Reflexe Europe, 2010, 215 p, p. 22.

*l'UE, en collaboration avec le Conseil et le Parlement. Elle établit également les budgets annuels, qui doivent être approuvés par le Parlement et le Conseil. Enfin, elle contrôle de façon dont les fonds sont utilisés, sous la surveillance de la Cour des comptes »*⁸⁵³. Ainsi, comprendre la gestion de l'aide de l'UE nécessite d'étudier non seulement la Commission européenne comme le moteur de l'aide de l'UE (1), mais aussi les structures administratives chargées de l'aide au développement au sein de la Commission (2).

1) La Commission européenne : un rôle moteur

594. Gardienne de l'intérêt général de l'Union, la Commission européenne œuvre au dépassement des intérêts nationaux des États membres. À cette fin, elle dispose d'un pouvoir d'initiative, à la fois pour proposer des actions nouvelles de développement dans des pays, régions ou secteurs, mais aussi pour promouvoir la coordination entre la politique de la Communauté et celle des États membres, y compris dans les organisations internationales et lors des conférences internationales (ex-article 180-2 TCE, devenu article 210 TFUE). Selon l'article 210 TFUE, *« pour favoriser la complémentarité et l'efficacité de leurs actions, l'Union et les États membres coordonnent leurs politiques en matière de coopération au développement et se concertent sur leurs programmes d'aide, y compris dans les organisations internationales et lors de conférences internationales. Ils peuvent entreprendre des actions conjointes. Les États membres contribuent, si nécessaire, à la mise en œuvre des programmes d'aide de l'Union. La Commission peut prendre toute initiative utile pour promouvoir la coordination visée au paragraphe 1 »*.

595. En outre, la Commission européenne est chargée de la mise en œuvre de l'aide extérieure de l'Union, qui a représenté en 2009 12 milliards d'euros d'engagements (contre 8 milliards d'euros en 2009 pour des pays comme la France, le Royaume-Uni ou l'Allemagne)⁸⁵⁴.

⁸⁵³ Cf. Stéphane SAUREL, *Le budget de L'Union européenne*, Paris, La Documentation Française, coll. Reflexe Europe, 2010, 216 p, p. 43.

⁸⁵⁴ En 2009, l'APD s'est élevée à 8,9 milliards d'euros, celle de l'Allemagne à 8,6 milliards d'euros, celle du Royaume-Uni à 8,2 milliards d'euros. Cf. Commission européenne, « Financing for Development – Annual progress report 2010. Getting back on track to reach the EU2015 target on ODA spending? », *Commission Staff*

« Une fois fixées les orientations politiques globales et les enveloppes financières, dans le cadre du budget et du FED, la marge de manœuvre de la Commission apparaît de facto très importante. C'est elle qui établit les documents de stratégie, les programmes et projets d'aide. La mise en œuvre de ces programmes est assurée par les 136 délégations de la Commission dans le monde »⁸⁵⁵.

596. Les États membres exercent certes un contrôle sur la mise en œuvre de l'aide au travers des comités de gestion de l'aide. Les experts nationaux y expriment leurs remarques sur les propositions de financement soumises par la Commission, et celle-ci est censée en tenir compte. Cependant, la plupart des propositions de financement sont adoptées sans difficulté, à la majorité qualifiée⁸⁵⁶. Jouant de la gouvernance « multi niveau », la Commission s'approprie enfin les travaux internationaux sur l'aide, notamment ceux développés dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, et elle en fait des ressources au service du renforcement du pôle communautaire de la politique d'aide européenne, s'arrogeant la promotion, puis le contrôle des engagements internationaux de l'UE⁸⁵⁷.

597. Toutefois, il faut noter que la gestion de l'aide communautaire souffre de plusieurs faiblesses. La première faiblesse du système réside dans le manque de visibilité de l'aide. En effet, « la multiplication des interventions communautaires en faveur du développement dans l'ensemble des régions du monde et dans de nombreux secteurs n'a pas toujours été clairement perçue, y compris par les pays bénéficiaires. Il en est parfois résulté une certaine dispersion et des [saupoudrages] de l'aide européenne. La multiplication des

Working Document, 21 Avril 2010, SEC (2010) 420 final, disponible sur www.europa.eu/development (consulté le 17 octobre 2017)

⁸⁵⁵ Cf. COMMISSION EUROPEENNE, « Financing for Development – Annual progress report 2010. Getting back on track to reach the EU 2015 target on ODA spending? », *Commission Staff Working Document*, 21 Avril 2010, SEC (2010) 420 final, www.europa.eu/development (consulté le 17 octobre 2017)

⁸⁵⁶ Stéphane SAUREL, *Le budget de L'Union européenne*, op. cit., p. 45.

⁸⁵⁷ Liesbet HOOGHE, Gary MARKS, « Types of multi-level governance », *Cahiers européens de Sciences Po*, n°3, 2002, Également : Patrick HASSENTEUFEL, Yves SUREL, « Politiques publiques », in : Céline Belot, Paul Magnette, Sabine Saurruger, *Science politique de l'Union européenne*, Paris, Economica, coll. « Études politiques », 2008.

*lignes budgétaires qui lui sont consacrés a par ailleurs rendu l'aide européenne extrêmement complexe »*⁸⁵⁸.

598. L'inefficacité de la Commission était également dénoncée. Elle s'expliquait par le manque de ressources humaines. Quand la Banque mondiale disposait de neuf fonctionnaires pour gérer 10 millions d'euros, la Commission européenne n'en disposait que de 2,9⁸⁵⁹. Pour pallier ce manque de personnel, la Commission européenne a recouru à la sous-traitance au travers des bureaux d'assistance technique (BAT) composés de personnels contractuels. Or, cette « externalisation » de la gestion de l'aide européenne a été la cause de manques de transparence, voire d'irrégularités nuisibles à l'efficacité de l'aide communautaire. Pour y remédier, *« la Commission a développé des procédures de contrôles lourds et coûteux sans toutefois prévenir certains scandales dans la gestion de programmes de coopération décentralisée en Méditerranée, qui ont contribué à la chute de la Commission Santer en 1999 »*⁸⁶⁰.

599. La centralisation à Bruxelles de la gestion de l'aide a contribué, non seulement au ralentissement du décaissement des fonds, mais aussi au manque d'appropriation de l'aide européenne par les pays qui en étaient bénéficiaires, en empêchant une prise en compte satisfaisante des nécessités et contraintes propres à chacun d'entre eux. La centralisation de la gestion de l'aide à Bruxelles facilitait enfin les actions de lobbying des États membres, soucieux de « retour sur investissement ». C'est à Bruxelles qu'ils pouvaient concentrer leurs efforts pour que la formulation des propositions de financement soit mieux adaptée aux capacités d'offre de leurs opérateurs d'aide, permettant à ces derniers de se positionner au mieux sur les appels d'offres lancés par la Commission européenne⁸⁶¹.

2) Les structures administratives chargées de l'aide publique au

⁸⁵⁸ Roland-Pierre SOURD, « La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union », *Cahiers européens de Sciences Po*, n°5, 2002, p. 9.

⁸⁵⁹ Roland-Pierre SOURD, « La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union », *ibid.*, p. 10.

⁸⁶⁰ *Ibid.*, p. 10 et s.

⁸⁶¹ *Idem.*

développement au sein de la Commission

600. Au sein de la Commission européenne, plusieurs directions générales étaient traditionnellement concernées par l'aide européenne au développement dont la plus importante est la Direction générale du développement et de la coopération (Europe Aïd). Créé en janvier 2001, Europe Aïd a pour mission de mettre en œuvre les instruments d'aide extérieure de la Commission européenne, qui sont financés par Budget de l'Union européenne et du Fonds européen de développement (FED)⁸⁶². En d'autre terme, « *fonctionnant sous la conduite du Commissaire en charge de la politique de développement et disposant d'un directeur général, Europe Aïd a pour tâche principale de mettre en œuvre les instruments d'aide extérieure de la Commission, tant ceux financés par le budget de l'Union que ceux financés par le Fonds européen de développement, et d'améliorer l'efficacité, la cohésion, la complémentarité et la coordination de ces programmes, en collaborant étroitement avec ses différents partenaires* »⁸⁶³. Parmi ses différents partenaires figurent, les organisations de la société civile, aussi bien en Europe que dans les pays en développement ; les organisations internationales, qui disposent chacune de leur propre réseau international et présentent des domaines de compétences susceptibles d'améliorer l'acheminement, la gestion et la surveillance de l'aide au développement de l'UE (Nations unies, OCDE et Banque mondiale). Au nombre de ses partenaires figurent également les parlementaires des États membres de l'Union européenne, qui jouent un rôle important dans l'élaboration et le contrôle de la politique de développement de l'UE et de son soutien et enfin, d'autres institutions européennes actives dans le domaine du développement ou du commerce international⁸⁶⁴.

601. En outre, Europe Aïd subdélègue une partie de ses compétences aux délégations de la Commission dans les pays bénéficiaires. Il s'agit, en l'espèce, « *d'améliorer l'appropriation de l'aide par les pays [partenaires], car les délégations, qui sont en contact direct avec l'ensemble des acteurs publics et privés dans les pays bénéficiaires, sont censées*

⁸⁶² Yves DOUTRIAUX, Christine LEQUESNE, *les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Paris, La Documentation Française, coll. Reflexe Européenne, 215 p, p. 32

⁸⁶³ Cf. http://ec.europa.eu/europeaid/index_fr.htm (consulté le 17 octobre 2017).

⁸⁶⁴ Corinne BALLEIX, *op. cit.*, p. 41.

avoir une vision éclairée des besoins locaux. L'attribution de compétences accrues aux délégations de la Commission, notamment en matière de gestion de fonds, contribue à une accélération des décaissements de l'aide européenne. Parallèlement, les opérateurs des pays bénéficiaires sont à priori mieux placés qu'auparavant pour participer à la formulation et à la mise en œuvre de l'aide européenne »⁸⁶⁵.

602. Lors de l'exécution des projets, « Europe Aïd se base sur les stratégies et les programmes à long terme de l'UE pour l'octroi de l'aide. Ces stratégies et politiques sont conçues par d'autres directions générales de la Commission européenne, la DG Développement pour les régions ACP et la DG Relations extérieures pour autres régions du monde »⁸⁶⁶. Dans ce contexte, Europe Aïd bénéficie d'une large délégation de compétences pour l'ensemble de la mise en œuvre des programmes et projets, dont la programmation continue de relever des DG DEV et Relex. Son travail consiste à contrôler et à harmoniser les pratiques dans les différents pays bénéficiaires afin d'améliorer la qualité et la transparence de l'aide communautaire⁸⁶⁷. En effet, « la Direction générale du développement (DG DEV), qui traite de l'aide aux pays ACP. Tandis que, la Direction générale des relations extérieures (DG Relex), qui s'occupe de l'aide aux pays non-ACP, notamment les pays du voisinage de l'UE, mais aussi de la politique étrangère et de sécurité commune, ce qui l'ouvre à des perspectives plus intergouvernementales »⁸⁶⁸.

603. Par ailleurs, au sein de la Commission, d'autres directions générales interviennent également dans la mise en œuvre de l'aide européenne parmi lesquelles figurent des directions générales du commerce (DG Commerce) et de l'élargissement (DG ELARG), qui sont également traversées par d'autres problématiques. De même, dans la Commission Barroso-II mise en place en février 2010, trois directions générales autonomes ont été créées dans les domaines liés à l'aide au développement. il s'agit notamment, de la DG élargissement

⁸⁶⁵ *Ibid.*, 42 et s.

⁸⁶⁶ Yves DOUTRIAUX, Christine LEQUESNE, *les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, *op.cit.*, p. 33.

⁸⁶⁷ Corinne BALLEIX, *op. cit.*, p. 41.

⁸⁶⁸ *Ibid.*, p. 35.

et politique européenne de voisinage, dans la perspective de l'intégration de la DG Relex au sein du Service européen pour l'action extérieure, la DG Coopération internationale, aide humanitaire et réponse à la crise, qui se détache de la DG DEV à laquelle elle était jusque-là rattachée. Et enfin, la DG Action en faveur du climat, qui se détache de la DG environnement, afin de souligner l'importance de ces problématiques et d'attribuer des postes de commissaires aux nouveaux États membres. Les difficultés rencontrées par la Commission dans la coordination de ces différentes administrations limitent sa capacité d'impulsion intégrationniste⁸⁶⁹.

B. Les institutions multilatérales spécialisées dans l'aide publique au développement

604. En principe, les institutions multilatérales de développement ont été conçues comme un moyen de mutualiser les efforts des États dans leur coopération internationale au développement et leurs interventions humanitaires. Élaborer des politiques communes, partager le financement d'actions importantes, traiter des problèmes dépassant les cadres nationaux sont autant d'arguments en faveur du système multilatéral de développement. Cependant, lorsque « *la multiplication des intervenants, les objectifs contradictoires des pays donateurs et les tensions entre les stratégies propres aux organes multilatéraux et celles de leurs bailleurs de fonds ont fait perdre au système sa cohérence* »⁸⁷⁰. Ainsi, au sein de l'Union européenne, malgré l'engagement des institutions pour un multilatéralisme efficace, les États membres ont recours au système multilatéral selon des modalités très variables. Dans ce cas de figure, l'adoption de l'Agenda 2030 qui fixe des objectifs universels de développement et accorde une part considérable aux biens communs de l'humanité (notamment le climat, la paix, la santé, la stabilité financière, etc.) pourrait être l'occasion de remodeler le système multilatéral de développement⁸⁷¹.

⁸⁶⁹ Corinne BALLEIX, *op. cit.*, p. 35.

⁸⁷⁰ Éric PICHON, « Le système multilatéral de développement : indispensable mais complexe », *European Parliamentary Research service (EPRS)*, Parlement européen, 2017, 11 p, p. 1.

⁸⁷¹ *Ibid.*

605. En outre, « *ces institutions multilatérales de développement sont détenues par les pays membres qui souscrivent au capital* »⁸⁷². Parmi les pays membres, on distingue les pays donateurs et les pays emprunteurs / bénéficiaires⁸⁷³. En effet, les pays donateurs sont ceux qui apportent la majeure partie des ressources pour financer les activités de l'institution, et notamment celles accordées à des conditions libérales. Il s'agit essentiellement des pays occidentaux et du Japon. En revanche, les pays emprunteurs / bénéficiaires, sont des pays en développement ou les pays les moins avancés. Un seuil est en général fixé au-dessus duquel les pays membres ne sont plus éligibles⁸⁷⁴. Ces institutions multilatérales d'aide au développement sont réparties en plusieurs sous catégories au premier rang desquelles figurent en bonne place les Banques multilatérales de développement (BMD). En effet, les BMD se définissent par des critères institutionnels et fonctionnels. Sur le plan institutionnel, « *elles sont des organisations internationales créées par des traités, dotées de la personnalité juridique internationale et qui fonctionnent sous le régime du droit international public* »⁸⁷⁵. À ce titre, elles se distinguent donc des banques privées transnationales, des institutions d'aide bilatérale comme l'agence française de développement, des organismes de crédit-export ou des organismes publics internationaux dotés de moyens financiers, tels que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), qui n'ont pas le statut d'organisation internationale.

606. Sur le plan fonctionnel, « *les BMD se caractérisent par le pouvoir d'emprunter sur les marchés de capitaux, contrairement aux fonds internationaux alimentés exclusivement par les contributions de leurs membres* »⁸⁷⁶. À titre d'exemple, la Banque islamique de développement qui ne peut emprunter est juridiquement un fonds et non une banque. Cependant, il faut noter que certains fonds peuvent tout de même compléter l'offre financière

⁸⁷² Philippe GUIRLET., *Guide des organismes internationaux : financement multilatéral et développement*, Paris, éd. CFCE, 1994, 374 p, p. 21.

⁸⁷³ V. supra, Titre 1, Chapitre 2, Section 1.

⁸⁷⁴ *Idem.*

⁸⁷⁵ Philippe SAUNIER., « Les Banques internationales de développement », *Répertoire de droit international*, éd. Dalloz, mars 2012, p. 2.

⁸⁷⁶ Philippe SAUNIER., « Les Banques internationales de développement », *op. cit.*, p. 2.

des banques internationales de développement. Ainsi, l'Association internationale pour le développement (AID) est une filiale de la BIRD, de même que le Fonds africain de développement (FAfD) est une filiale de la Banque africaine de développement. Les BMD ont donc pour mandat de réduire la pauvreté dans le monde et contribuer à l'essor économique de leurs pays membres. Dans le cadre de la mise œuvre de ces actions, ces banques ont donc mis en place deux guichets, l'un concessionnel et l'autre non concessionnel. En effet, « *le guichet concessionnel est destiné à accorder des prêts à taux zéro ou des dons aux pays les moins avancés (PMA) ou États fragiles. Tandis que le guichet non concessionnel est pour sa part destiné à accorder des prêts à taux de marché aux pays intermédiaires* »⁸⁷⁷. Cependant, les secteurs bénéficiant des prêts doivent refléter les priorités des BMD, notamment en matière de développement. Toutefois, il faut noter que ces institutions financières internationales (IFI) présentent des particularités tant en matière d'organisation et de gouvernance (1), qu'aux mécanismes de financement de prêts (2).

1) La structure organisationnelle et gouvernance des Banques multilatérales de développement (BMD)

607. Selon Malgorzata ROSTOCKA., « *les BMD sont des IFI avec une identité propre, tant en matière de modèle financier, de champ opérationnel et de politique de crédit qu'en matière de structure et de gouvernance. Les membres de ces institutions sont des États-actionnaires* »⁸⁷⁸. En effet, chacun des États membres est détenteur d'une part du capital de la banque. En fonction de cet apport, son pouvoir de vote est déterminé. Le plus souvent, le consensus est recherché et les décisions sont votées avec une majorité des voix. La structure institutionnelle et fonctionnelle des BMD répond à deux impératifs, d'une part, assurer la représentation des États membres (a), et d'autre part, répartir le pouvoir de décision (b).

⁸⁷⁷ Malgorzata ROSTOCKA., « À la découverte des banques multilatérales au services du développement », dans *BSI Economics*, 23 juin 2015, p. 1.

⁸⁷⁸ Malgorzata ROSTOCKA., *Ibid*, p. 3.

a) La représentation des États

608. Généralement, les modalités de représentation des États dans les organes des banques varient selon leur composition. En effet, dans le cadre des banques multilatérales de développement, « *la composition permet de distinguer trois catégories de banques, notamment la banque mondiale, les banques continentales ainsi que les banques d'intégration économiques* »⁸⁷⁹. Tout d'abord, la Banque mondiale est la seule banque multilatérale à composition universelle. De plus, seuls les États ont vocation pour devenir membres de cette banque. Ce principe est posé de manière expresse dans les actes constitutifs de toutes les banques ci-dessus énumérées. Il ne comporte aucune exception⁸⁸⁰. Toutefois, le nombre des États membres varie grandement d'une banque à l'autre.

609. En outre, en ce qui concerne, les Banques continentales de développement, on peut, selon leur composition, différencier les banques fermées et les banques ouvertes. En effet, selon le professeur Philippe SAUNIER., « *les Banques régionales fermées sont des banques de développement dont les membres sont exclusivement des membres de la région alors que les banques régionales ouvertes sont celles dont les membres se situent en dehors de la région* »⁸⁸¹. De plus, la distinction peut également être opérée entre les membres régionaux et les membres non régionaux. En effet, « *les membres régionaux sont les bénéficiaires des opérations à l'exception des membres régionaux développés comme les États-Unis et le Canada à la BID, le Japon à la BAsD. En revanche, les membres non régionaux fournissent des capitaux et ouvrent leurs marchés financiers aux pays en développement* »⁸⁸². À titre d'exemple, les pays d'Europe occidentale sont membres non régionaux des banques africaine, asiatique et interaméricaine de développement et à fortiori de la BERD. Celle-ci a la particularité d'avoir une composition en

⁸⁷⁹ Voir supra Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, pour plus d'information sur ces différents types de Banque.

⁸⁸⁰ Fond Monétaire International, et BIRD, art. XI.2. (f) ; SFI, art. II. 1 et XI.2. (c) et (d) ; BID, art. II. 1 et XV. 1. (a) et (d) ; BCAIE, Préambule et art. 35 ; BEI, art. 3 et Traité de Rome, art. 129 ; BAD, art. 3.

⁸⁸¹ Philippe SAUNIER., *Les banques régionales de développement*, thèse, Nice-Sophia Antipolis, 1989, p. 49.

⁸⁸² Philippe SAUNIER., *ibid.*, p. 49-52.

quatre parties : pays membres de l'Union européenne, autres pays européens, pays européens bénéficiaires et pays non européens.

610. Par ailleurs, pour ce qui concerne les banques d'intégration économique, il résulte que la composition varie de 3 à 15 membres. En effet, l'article 198 D du Traité de Rome (anciennement art. 130) dispose que « *les membres de la BEI sont les États membres de l'Union européenne* »⁸⁸³. Toutefois, il convient de noter que les liens entre les banques et les organismes d'intégration sont beaucoup moins précis en Afrique et en Amérique latine. Ces banques sous-régionales présentent une fragilité certaine. En effet, la banque Est-Africaine de développement (BEAD), est par exemple le seul vestige de la Communauté Est-Africaine de développement, moribonde dès 1971 et dissoute en 1980. De même, certaines banques d'intégration admettent exceptionnellement des membres non régionaux. Ainsi, la France est membre de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) et de la Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC). En effet, créée par traité signé le 14 novembre 1973, la Banque ouest-africaine de développement (BOAD) est un établissement public à caractère international. C'est également une institution spécialisée commune aux huit États de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui sont le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et enfin le Togo. Cette Banque a pour objet la lutte contre la pauvreté, la promotion du développement équilibré des États membres et la réalisation de l'intégration régionale. À ce titre, elle vise à « *promouvoir le développement équilibré des États membres et de contribuer à la réalisation de l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest* »⁸⁸⁴ en finançant des projets prioritaires de développement rural, infrastructures de base, infrastructures modernes, télécommunications, énergies, etc.

611. En outre, la BDEAC est l'institution de financement du développement de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC), dont les États membres sont le Cameroun, la Centrafrique, le Congo, le Gabon, la Guinée Équatoriale et le Tchad. Créée le 3 décembre 1975, la BDEAC a pour objet de promouvoir le développement

⁸⁸³ Article 266 (ex-article 198 D), la Banque européenne d'investissement est dotée de la personnalité juridique. Les membres de la Banque européenne d'investissement sont les États membres.

⁸⁸⁴ Cf. Art. 2 des statuts de la BOAD.

économique et social des États de la CEMAC, « *notamment par le financement des investissements nationaux, multinationaux et des projets d'intégration économique ; d'apporter son concours aux États, aux organisations sous-régionales, aux Institutions financières et aux opérateurs économiques, dans leurs efforts pour la mobilisation des ressources financières et le financement des projets* »⁸⁸⁵.

612. Toujours, dans le même ordre d'idées, la Belgique est aussi membre de la Banque de développement des États des Grands Lacs (BDEGL). Cette dernière est le bras financier de la Communauté Économique des Pays des Grands Lacs (CEPGL). Elle est une institution financière internationale appartenant aux trois États membres de la CEPGL que sont le Burundi, la République Démocratique du Congo et le Rwanda. Son siège social est à Goma en République Démocratique du Congo. Son objectif est « *de promouvoir le développement économique et social à travers le financement des projets communs, communautaires et nationaux assurant l'intégration économique des États membres de la CEPGL* »⁸⁸⁶.

613. Enfin, la composition de ces Banques sous-régionales est également ouverte à d'autres institutions financières multilatérales comme la BAfD, membre de la BOAD, de la BDEAC et de la BDEGL et la BEI membre de la BOAD⁸⁸⁷.

614. Concernant les organes des Banques multilatérales de développement, les chartes constitutives des banques internationales suivent, dans les grandes lignes, le modèle des organisations internationales et celui des sociétés de capitaux des droits internes. En effet, « *toutes les banques internationales sont dotées d'un organe délibérant, d'un organe administratif et d'un organe exécutif ou de direction* »⁸⁸⁸. Selon les mots même de Philippe SAUNIER., « *À l'exception notable des banques d'intégration dont les organes sont*

⁸⁸⁵ La Banque de développement des États de l'Afrique centrale (BDEAC), Guide de l'opérateur privé, 2012, p. 3, accessible en ligne : https://www.bdeac.org/upload/docs/application/pdf/2015-04/guide_e_leperateur_privabd_17.pdf (consulté le 12 décembre 2020)

⁸⁸⁶ Art. 3 des statuts de la Banque de développement économique des pays des Grands Lacs (BDEGL).

⁸⁸⁷ Philippe SAUNIER., *loc. cit.*, p. 49.

⁸⁸⁸ Foscanéanu LAZAR., « Les banques internationales intergouvernementales », *Annuaire français de droit international*, vol. 9, 1963, p. 138.

reliés à des institutions communautaires, les principales banques internationales de développement présentent un organigramme articulé autour d'une assemblée plénière, d'un organe restreint et d'une administration »⁸⁸⁹. Par exemple, on rappellera pour mémoire que le FMI et les organisations du groupe de la Banque Mondiale ont une structure tripartite suivant le modèle mis au point par le droit classique des organisations internationales :

- Un organe intergouvernemental plénier, le Conseil des gouverneurs ;
- Un organe intergouvernemental restreint, les Administrateurs ;
- Un Directeur général (FMI) ou un Président (Groupe de la Banque Mondiale), assisté d'un Secrétariat.

615. Ainsi, les Banques multilatérales de développement sont généralement administrées par deux organes principaux, notamment le conseil des gouverneurs et le conseil d'administration. Les gouverneurs élisent le président de l'institution qui dirige le conseil d'administration. Les mécanismes de décision sont nettement marqués par le caractère multilatéral de ces institutions. En effet, dans le cadre du fonctionnement du conseil des gouverneurs, *« chacun des États membres nomme un gouverneur, souvent le ministre des finances, et un suppléant. La durée du mandat du gouverneur est liée à celle du mandat politique de son titulaire, puisque ce dernier représente un gouvernement »*⁸⁹⁰. En effet, le conseil des gouverneurs est l'organe suprême de décision. C'est-à-dire, le conseil des gouverneurs est l'assemblée où tous les États membres sont représentés. À ce titre, il dispose de la plénitude des pouvoirs. En pratique, *« il est investi de tous les pouvoirs mais peut les déléguer au conseil d'administration sauf pour certaines questions telles que : l'admission de nouveaux membres, la modification du montant du capital social, l'élection des administrateurs, l'amendement de la charte, etc. Il établit les directives générales relatives à la politique de crédit de l'institution, approuve le rapport et le bilan annuels, décide des augmentations de capital. Les réunions se tiennent en général au deuxième trimestre de chaque année »*⁸⁹¹.

⁸⁸⁹ Philippe SAUNIER., « Les Banques internationales de développement », *op.cit.*, p. 9.

⁸⁹⁰ Philippe GUIRLET., *Loc. cit.*, p. 22.

⁸⁹¹ *Ibid.*, p. 23.

616. À titre d'exemple, le Fonds et la Banque tiennent tous les ans une réunion commune au cours de laquelle sont discutés leurs politiques et leurs programmes en présence de tous leurs membres et d'autres organisations internationales qui y assistent à titre d'observateurs. Cette réunion est appelée l'assemblée annuelle. De même, les deux organisations réunissent tous leurs membres lors d'une réunion appelée « réunion du printemps ». Depuis la fin du XX² siècle, « *les Organisations non-gouvernementales se réunissent en marge des assemblées annuelles et des réunions du printemps du FMI et de la Banque mondiale pour faire entendre leur voix sur les politiques et programmes de développement des institutions de Bretton Woods* »⁸⁹². Cependant, le problème institutionnel principal qui suscite les plus vives critiques de la part des pays en développement et qui est soulevé régulièrement par les ONG, est celui du pouvoir de décision au sein des institutions de Bretton Woods. Cela mérite quelques observations.

617. En outre, en ce qui concerne le fonctionnement du conseil d'administration, le nombre d'administrateurs varie selon les institutions. Chaque administrateur représente les intérêts de son pays qui forme sa circonscription. Il est assisté par des administrateurs suppléants ou par des assistants techniques⁸⁹³. Cela revenait à tenter de répondre à l'interrogation suivante : qu'est-ce qu'on entend par « conseil d'administration » ? En effet, « *le conseil d'administration dirige les opérations courantes de l'institution et exerce tous les pouvoirs qui lui ont été délégués par le conseil des gouverneurs. Il prend toutes les décisions concernant les prêts et crédits, les garanties et prises de participation, les programmes d'emprunt* »⁸⁹⁴. Le conseil d'administration est un organe restreint dont les sièges sont pourvus par élection. Un État membre peut disposer à lui seul des voix nécessaires pour occuper un siège d'administrateur. C'est le cas de la France à la BIRD. Toutefois, il faut noter que dans les banques régionales, les conseils d'administration doivent comporter des sièges pour les

⁸⁹² Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.* p.116 et s.

⁸⁹³ En 1994, la France détient un poste d'administrateur à la Banque Mondiale, à la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement, à la Banque Africaine de Développement et à la Banque Asiatique de Développement.

⁸⁹⁴ Philippe GUIRLET., *op. cit.* p. 22.

membres non régionaux. Ainsi, les conseils d'administration sont chargés de la gestion des affaires sous le contrôle des conseils de gouverneurs. L'administration des banques internationales de développement est dirigée par un président qui en est le représentant légal et qui est assisté d'un ou plusieurs vice-présidents aux fonctions diplomatiques ou opérationnelles.

b) Le vote des États

618. Comme on l'a vu précédemment, en règle générale, « *les banques multilatérales de développement sont détenues par les pays membres qui souscrivent au capital* »⁸⁹⁵. Les questions que l'on se pose alors deviennent : « comment sont réparties les voix entre les pays membres ? Sont-ils égaux ou dispose-t-ils les mêmes droits ? ». S'agissant tout d'abord la première question, « *le droit de vote de chaque membre est proportionnel à sa part de capital, laquelle est généralement fonction de sa puissance économique relative* »⁸⁹⁶. Ainsi, on pourrait donc vraisemblablement soutenir que la plupart des banques internationales de développement connaissent la pondération des voix. Ce qui signifie que le pouvoir est réparti proportionnellement aux souscriptions des États. Ainsi, à la BIRD du groupe de la Banque mondiale, ce sont les pays occidentaux les plus riches qui ont la majorité des voix.

619. En outre, dans les banques régionales de développement, « *la répartition des voix est telle que les pays de la région gardent leur prépondérance* »⁸⁹⁷. Mais, pour préserver le caractère régional de ces institutions, les pays donateurs extrarégionaux ne peuvent disposer de la majorité du capital. Par conséquent, les membres de ces institutions sont organiquement inégaux. Selon Hans KELSEN., « *si les membres de la société internationale sont présumés être égaux et que cette présomption est établie comme un principe général, il apparaît cependant, que dans certains aspects de l'égalité juridique, ils sont organiquement inégaux, et le droit pourrait reconnaître ce fait et admettre le caractère fictif de l'égalité juridique* »⁸⁹⁸.

⁸⁹⁵ Philippe GUIRLET., *op. Cit.*, p. 21.

⁸⁹⁶ Philippe GUIRLET., *idem.* p. 21.

⁸⁹⁷ *Idem.*

⁸⁹⁸ Hans KELSEN., « The Principle of sovereign equality of states as a basis for international organization », in: *Yale Law Journal*, 1944, pp. 211-212.

620. Suivant ce raisonnement, on pourrait donc vraisemblablement soutenir que « *l'équité commence toujours par une égalité théorique, puis, à partir de la mesure de l'écart entre l'égalité théorique et l'égalité réelle, se créent des mesures d'équité visant à compenser l'écart, soit par l'abolition des privilèges, soit par le respect des différences* »⁸⁹⁹. Il est d'ailleurs significatif que les considérations économiques, qui furent à la source des revendications pour un droit international du développement, ont progressivement glissé sur le terrain de la représentation dans les organisations internationales. Ainsi, à travers l'étude du droit institutionnel de ces organisations, trois systèmes de représentation des États seront distingués en fonction de leur mécanisme propre et de leur objectif. Il s'agit notamment le système de la pondération des droits de vote qui vise l'équité économique entre les États, le système égalitariste reposant sur la formule « un État, une voix » et prônant l'égalité juridique, et enfin, le système de la répartition géographique équitable qui cherche à aménager une certaine politique.

621. Parmi ces différents systèmes, nous avons sans doute le système de la pondération des droits de vote qui vise l'équité économique entre les États⁹⁰⁰. En effet, le mécanisme de la pondération propre aux institutions de Bretton Woods et à d'autres institutions financières, « *consiste à proportionner les droits de vote des États membres en fonction de leur contribution financière et de leur poids économique* »⁹⁰¹. Cependant, le système de la pondération diffère selon qu'il s'applique aux institutions à vocation universelle ou à caractère régional. S'agissant tout d'abord des institutions à vocation universelle, force est de constater que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) souffrent d'un déficit démocratique sur la scène internationale.

622. Cela est généralement imputé à la répartition des droits de vote au sein de ces organisations, qui est elle-même fonction, non seulement des contributions financières de

⁸⁹⁹ Pierre Marie DUPUY., « Ressources naturelles partagées et ressources de l'humanité », p.21, in : *ressources naturelles en droit international, Annuaire de l'AAA, Yearbook of the AAA*, vol. 54/55/56, 1984, 1985, 1986, pp. 201-226.

⁹⁰⁰ Philippe SAUNIER., « Les Banques régionales de développement », *op. cit.* p.144.

⁹⁰¹ Philippe SAUNIER., *ibid.*, p. 145.

chacun, mais également des ressources nécessaires pour financer les programmes de développement. En effet, « *les institutions du système de Bretton Woods, sauf le CIRDI, repose sur un principe de base, à savoir que chaque État qui devient membre de l'une d'elles doit participer à la constitution de son capital en versant une souscription (appelée quote-part au FMI)* »⁹⁰².

623. Ce qu'il importe de souligner, « *c'est qu'au système des souscriptions ou quotes-parts est attaché un mécanisme de vote pondéré qui met le contrôle effectif des organisations entre les mains des grands pays développés à économie de marché, et qui provoque par conséquent dans les pays en développement, des sentiments de frustration, de méfiance et d'irritation* »⁹⁰³. Ainsi, aux termes des statuts du FMI (art. XII, section 5), de la BIRD (art. V, section 3) de l'AID (art. VI, section 3) de la SFI (art. V, section 3) et de l'AMGI (art. 39) chaque État-membre dispose d'un nombre égal de voix augmenté d'une voix supplémentaire par fraction de sa souscription. Ce qui donne par exemple au FMI 750 voix, plus une voix supplémentaire pour chaque fraction de quote-part équivalent à 100 000 DTS (« Droits de Tirage Spéciaux » ou en anglais « *Special Drawing Rights* » ou « SDR »). Jusqu'à la réforme des quotes-parts en 2008, entrée en vigueur le 3 mars 2011, le nombre de voix de base attribué à chaque État était de 250.

624. En outre, à la BIRD, 500 voix, plus une voix supplémentaire pour chaque action détenue (même principe à la SFI). À l'AID, 500 voix, plus une voix additionnelle par tranche de 5000 DTS de la souscription initiale ; à l'AMGI 177 voix d'adhésion, plus une voix de souscription pour chaque action du capital détenu. Par exemple, en ce qui concerne la Banque mondiale, « *on relèvera qu'au 30 juin 2016 les États-Unis disposaient de 16,16% des voix, le Japon de 7,49%, l'Allemagne de 4,38%, le Royaume-Uni et la France de 3,93% chacun ; soit 35,89% du total (contre 42,33% en 1983). Si on y adjoint les voix des 23 autres pays membres de l'OCDE, qui ont 19,01% des voix, tous les membres de l'OCDE ont 54,9% des voix. L'ensemble des pays en développement, incluant les pays en transition, dispose donc de 45,1%*

⁹⁰² Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op, cit.* p.118.

⁹⁰³ *Ibid.*, p.118.

des voix »⁹⁰⁴. Dans ce contexte, le principe d'égalité au sein du système de Bretton Woods est en partie respecté par l'attribution d'un nombre égal de voix, mais l'octroi d'un nombre de voix supplémentaires proportionnel au montant du capital versé remet en question cette égalité puisque les États qui versent les souscriptions les plus élevées sont ceux qui vont disposer du plus grand nombre de voix.

625. En revanche, au sein des banques régionales de développement, « *la pondération est nécessairement différente et plus favorable aux membres régionaux et c'est raison pour laquelle elles ont été créées. Pour la BID par exemple, 50% du total des voix est attribué aux vingt-huit régionaux emprunteurs (Amérique latine et Caraïbe dont 10,75% pour l'Argentine et 10,75% pour le Brésil), 34% aux deux États régionaux non-emprunteurs (30% pour les États-Unis et 4% pour le Canada) et 16% aux dix-neuf États non régionaux, non emprunteurs (1.8% pour l'Allemagne, l'Espagne, la France et l'Italie, et 5% pour le Japon)* »⁹⁰⁵. Cependant, bien que l'on constate, dans chacune de ces banques régionales, une inégalité entre les membres régionaux et non-régionaux, les règles d'adhésion, au pouvoir de décision et aux droits en général, demeure toujours favorable aux membres de la région. Ainsi, dans toutes les banques régionales de développement, la majorité financière et donc le pouvoir de décision, appartiennent aux membres régionaux. Cette majoration est définie selon « *un système de pondération économique des votes qui partage le pouvoir en fonction de la répartition des votes. Les membres régionaux détenant la majorité du capital détiennent par conséquent le pouvoir de décision au sein des organes de ces institutions* »⁹⁰⁶.

2) Les mécanismes de financement des prêts

626. En principe, toutes les banques internationales ont pour objet principal la promotion du développement économique. En effet, le concept « *développement économique* » est visé dans tous les textes statutaires des banques multilatérales de développement, sans être jamais défini. Néanmoins, on peut attribuer le sens qu'il a dans le langage courant et considérer

⁹⁰⁴ *Idem.*

⁹⁰⁵ Philippe SAUNIER., *op. cit.*, p.145.

⁹⁰⁶ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.* p.419.

que « développement économique » signifie « *une augmentation du volume des biens de production et amélioration des techniques de la production* »⁹⁰⁷. Cependant, les différentes banques internationales envisagent le développement sous des angles particuliers et dans des contextes qui leur sont propres. Ainsi, les statuts de la BIRD le conçoivent en termes généraux alors que les banques régionales le placent dans le cadre de la solidarité continentale.

627. S'agissant tout d'abord le groupe de la Banque mondiale, dont la fonction unique est d'aider les pays en développement en leur fournissant des capitaux pour l'investissement, conçoivent le développement économique en termes généraux. Dans cet esprit, la BIRD apparaît comme une institution qui peut être considérée en quelque sorte comme le fournisseur ordinaire, ou encore comme l'organisme de financement à compétence générale. Ainsi, aux termes des statuts, « *sa contribution au développement consiste essentiellement à encourager les investissements des capitaux à des fins productives, et à faciliter les investissements privés à l'étranger* »⁹⁰⁸. Ses interventions n'ont donc, en principe, qu'un caractère supplétif et son action peut également prendre deux formes. D'une part, elle aide les États principalement par la voie de prêts à long terme pour l'investissement. En effet, elle peut consentir ces prêts sur ses fonds propres ou sur ceux qu'elle emprunte. Toutefois, « *ces prêts sont exclusivement réservés, depuis les années 1950, aux pays en développement. Cette pratique a été renforcée et formalisée par la politique dite de [reclassement], qui consiste à fixer une limite de RNB par habitant, au-delà de laquelle un pays ne peut plus normalement prétendre à un prêt de la Banque* »⁹⁰⁹.

628. D'autre part, « *elle a la possibilité statutaire d'accorder sa garantie à des prêts consentis par des investissements privés aux États membres ou à des entités qui en relèvent. Cette faculté est utilisée afin d'encourager l'investissement privé par la couverture du risque*

⁹⁰⁷ United Nations, *Methods of Financing Economic Development in Under-developed Countries*. Lake Success, New York, 1949, p. 90: « Economic development is the process of increasing real capital and improving techniques of production ».

⁹⁰⁸ Cf. Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.* p.383.

⁹⁰⁹ *Ibid.*

de défaut de paiement depuis 1994 »⁹¹⁰. Sur le plan pratique, et eu égard aux raisonnements développés dans cette partie, la fonction principale de la BMD est d'accorder des prêts aux PED ou à des pays dont l'économie est en phase de transition. Il résulte que « *la structure et le mécanisme financier à l'œuvre en font des entités uniques en comparaison avec les autres organisations multilatérales (comme les institutions de l'UE ou les agences de l'ONU par exemple) ou bien les autres institutions financières internationales (comme le FMI, la BCE, la BEI)* »⁹¹¹. Cependant, afin de jouir des meilleures conditions de prêts sur les marchés financiers, les banques régionales ont ainsi veillé à compter parmi leurs membres des pays non régionaux, bénéficiant d'une bonne notation, notamment les pays avancés.

629. En outre, il est important de rappeler que chaque BMD possède un guichet non concessionnel côté banque et un guichet concessionnel côté Fonds. En effet, « *le fonctionnement du guichet non concessionnel de la BMD est celui d'une institution financière de modèle plutôt classique, qui emprunte sur les marchés financiers et propose des prêts à taux de marché aux pays à revenu intermédiaire. Son revenu est constitué par la marge qu'elle effectue, c'est-à-dire la différence entre les deux prix du prêt, notamment le taux auquel elle emprunte et celui auquel elle prête. L'intérêt pour les pays en développement d'emprunter au prix du marché n'est pas du tout irrationnel* »⁹¹². Ce marché financier international reste inaccessible pour la majorité des PED (ou par le fait que cet accès leur est très coûteux), parce que la confiance des investisseurs peut être ébranlée par la faiblesse des résultats économiques et/ ou de gouvernance de certains États. Cependant, les BMD comptent parmi ses États membres avancés, notés triple A, qui agissent comme garants et permettent aux BMD de lever des fonds sur les marchés financiers à des taux bas. C'est dire donc en somme que les BMD concèdent des prêts à leurs membres comportant peu de risques pour elles-mêmes.

630. Après avoir exposé les agences et les institutions multilatérales de l'aide au développement, il convient à présent de déterminer les agences des Nations Unies.

⁹¹⁰ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.*, p. 383 et s.

⁹¹¹ Malgorzata ROSTOCKA., *op. cit.*, p. 4.

⁹¹² Malgorzata ROSTOCKA., *ibid.*

§2 : Les agences des Nations Unies

631. En matière d'aide au développement, deux types d'agences interviennent, d'une part, les fonds et programme et d'autre part, les agences spécialisées. Ces fonds et programmes de l'ONU sont à différencier des agences spécialisées. En effet, les fonds et programmes sont établis par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies et ont un mandat précis. À ce titre, « *ils sont financés principalement ou entièrement par des contributions volontaires et ont un organe directeur qui vérifie leurs activités. La coordination est facilitée par le Conseil économique et social et le Conseil des chefs de secrétariat (CCS)* »⁹¹³. Ces fonds et programmes fournissent essentiellement un support financier et technique aux pays en développement (A). En revanche, les agences spécialisées ou institutions spécialisées sont « *des organisations indépendantes financées par des contributions volontaires et statutaires. Elles fournissent une aide technique et conseils* »⁹¹⁴ (B).

A. Les fonds et programmes des Nations Unies

632. La plupart des organisations internationales universelles, régionales ou spéciales, ont mis sur pied des systèmes plus ou moins élaborés d'assistances techniques et financières. Mais, à l'évidence, c'est le système des Nations Unies qu'il faut privilégier car c'est en son sein que sont apparus pour la première fois des mécanismes dont le caractère novateur est frappant et qui aujourd'hui sont à la fois les plus importants à observer. On pense naturellement aux fonds et programmes des Nations Unies. En effet, il existe une connexion étroite entre la notion de fonds et celle de programme. Lorsque l'accent est mis sur une activité bien déterminée et clairement définissable par son objet, on parle alors plus volontiers de programme, le fonds n'étant conçu que comme son instrument, suivant la perspective dans laquelle se situe cette présente étude. La coopération technique offerte aux pays en

⁹¹³ Cf. Philippe SAUNIER., « Les Banques internationales de développement », *op.cit.*, p. 1 et s.

⁹¹⁴ Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., Les partenaires de l'aide au développement en matière d'éducation, in : Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., (Dir.), *Quelle cohérence pour l'éducation en Afrique : Des politiques au curriculum*, Louvain-la-Neuve, Belgique, éd. De Boeck Supérieur, p. 45 et s.

développement par les Nations Unies et les institutions spécialisées transite principalement par le canal du PNUD (1). Cependant, il faut noter que la coopération technique et financière est également fournie aux pays en développement par les fonds spéciaux des Nations Unies (2).

1) Le PNUD

633. Selon Philippe GUIRLET, « *le PNUD est le principal et le plus vaste mécanisme au monde par le canal duquel s'exerce la coopération multilatérale sur le plan technique et en matière de préinvestissement. Ses activités s'étendent à 150 pays et territoires en développement et à la quasi-totalité des secteurs économiques et sociaux* »⁹¹⁵. Cependant, si la fourniture d'une coopération technique demeure l'élément central des activités du PNUD, le champ d'action du Programme est maintenant bien plus vaste. Il gère directement un certain nombre de fonds et de programmes spéciaux, ou leur fournit au moins un appui administratif⁹¹⁶. Il assure également la représentation de plusieurs organismes des Nations Unies au niveau local et notamment celle du Programme alimentaire mondial, du Programme des Nations Unies pour l'Environnement, l'ONUDI, du Département de la coopération technique pour le développement de l'ONU et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires⁹¹⁷.

634. Les projets de PNUD concernent plusieurs domaines, notamment « *identifier et mieux exploiter les ressources de production ; dispenser la formation technique à tous les niveaux et dans tous les domaines spécialisés ; fournir l'équipement et la technologie en adéquation avec la formation et enfin, assister la planification et la coordination du développement. Pour accomplir ces tâches, le PNUD fait appel à l'expertise des 40 institutions spécialisées de l'ONU ainsi que des instituts de recherche et des spécialistes de toutes les disciplines dans le monde entier. L'objectif principal est de favoriser le développement humain*

⁹¹⁵ Philippe GUIRLET., *Guide des organismes internationaux : financement multilatéral et développement*, op. cit, p. 88.

⁹¹⁶ Michael SCHOISWOHL, «United Nations Development Program », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, (Rudiger Wolfrum dir.) Oxford University press, 2010, vol. 11, X, p. 332.

⁹¹⁷ Olav STOKKE, *UN and development, from aid to cooperation*, Bloomington, Indiana University Press, 2000, 752 p, p. 15.

*en partenariat avec les pays donateurs, les institutions privées et non gouvernementales et les groupes communautaires »*⁹¹⁸. L'exposé qui précède soulève également la question de savoir comment sont exécutés les programmes du PNUD ?

635. L'exécution des programmes se fait par voie de sous-traitance. En effet, « *le PNUD n'exécute pas lui-même les projets. C'est même là un des traits les plus caractéristiques de sa physionomie. L'administrateur en confie l'exécution après consultation du gouvernement intéressé, à des [agents d'exécution] qui doivent être des organismes appropriés des nations Unies ou, à défaut, des institutions ou entreprises gouvernementales et non gouvernementales, selon les principes de l'offre internationale compétitive, étant entendu qu'il conviendra d'employer au maximum les services d'institutions ou d'entreprises nationales disponibles du pays bénéficiaire* »⁹¹⁹. Ainsi, il sert d'agent de liaison entre les pays en développement à la recherche de solution à leurs problèmes communs ainsi qu'aux préoccupations mondiales telles que la dégradation de l'environnement. Dans ce contexte, il aide le pays bénéficiaire à réaliser un programme de développement déterminé par une étude approfondie, plutôt qu'une série de projets ad hoc.

636. Par ailleurs, en ce qui concerne les programmes mondiaux et internationaux, le PNUD appuie la recherche dans des domaines variés, notamment la culture vivrière, pesticides biologiques, prévention et guérison de maladies tropicales, ressources énergétiques nouvelles et renouvelables, VIH/SIDA, et maternité sans risque. Au vu des différents éléments que nous venons d'évoquer, il est nécessaire de savoir d'où proviennent les ressources du PNUD destinées à financer toutes ces opérations ? ; Par quels moyens ces aides sont-elles fournies ?

637. S'agissant tout d'abord de l'origine des fonds, le financement des opérations du PNUD est assuré d'une part par des contributions volontaires versées par tous les États membres de l'ONU qui le désirent, d'autre part par une participation du pays demandeur d'assistance. En effet, les contributions volontaires sont annoncées en cours de réunions annuelles, appelées « conférences d'annonce des contributions ». En fait, « *ces conférences ne sont pas des organes permanents mais de simples réunions d'États convoquées par le Secrétaire général de l'ONU.*

⁹¹⁸ Philippe GUIRLET., *ibid.*, p. 89.

⁹¹⁹ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *loc. cit.*, p.320.

Les États sont en principe engagés par leurs déclarations mais il n'existe aucun mécanisme de contrainte et il arrive assez souvent que les contributions effectivement accordées soient inférieures à celles qui avaient été annoncées. Ces contributions, autrement appelées ressources ordinaires, sont versées à un compte spécial pour un an ou pour un certain nombre d'années, et dans des monnaies convertibles ou aisément utilisables par le PNUD »⁹²⁰. Cependant, les pays en difficultés peuvent être autorisés à verser leurs contributions en monnaie nationale.

638. En ce qui concerne le financement des opérations par les participations du demandeur d'assistance, *« les gouvernements qui bénéficient de l'assistance du PNUD doivent obligatoirement prendre à leur charge une partie substantielle du coût du ou des projets qui les concernent »*⁹²¹. Ces « contributions de contrepartie » peuvent être versées soit en nature, soit en argent. En effet, leur montant et leur nature sont fixés par le PNUD en accord avec le pays bénéficiaire et compte tenu des règles établies pour chaque projet par le Conseil d'administration. Les contributions en nature sont fournies sous forme de services, d'installation de fournitures que l'on peut se procurer sur place. Les gouvernements doivent aussi contribuer à certaines dépenses accessoires du PNUD dans le pays bénéficiaire ainsi qu'aux dépenses administratives du Programme.

639. Par ailleurs, la fourniture de l'aide, se fait juridiquement sur la base de plusieurs catégories d'actes. Tout d'abord, *« le gouvernement et le PNUD passent un accord qui sert de cadre général à la fourniture de l'aide. C'est un accord-type qui définit les droits et les obligations de chaque partie »*⁹²². Sur cette base, les Parties établissent pour chaque projet des instruments complémentaires plus concrets et plus détaillés, appelés « plans d'opérations ». Ensuite, *« la mise en œuvre de l'aide peut requérir la conclusion d'autres actes, par exemple, des accords passés entre le PNUD et les organisations participantes au financement ou à l'exécution du projet (l'exemple type étant un projet financé par le PNUD, mais aussi par une autre organisation internationale telle que la FAO ou l'OMS qui pourrait en plus assurer la*

⁹²⁰ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *ibid.*, p.321 et s.

⁹²¹ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *ibid.*

⁹²² *Ibid.*, p. 320.

supervision des activités), des contrats passés avec des sous-traitants autres qu'une organisation internationale, etc. »⁹²³. Le PNUD joue ainsi un rôle de catalyseur en aidant à mobiliser les investissements en capital nécessaires au développement. En effet, « *les projets de coopération technique du PNUD sont confiés à des agences d'exécution qui peuvent être par exemple, les agences spécialisées des Nations unies (FAO pour un projet agricole, OMS pour un projet dans le domaine de la santé, ONUDI pour un projet industriel), les grandes banques régionales de développement (BafD, BAsD, BID, BDC)* »⁹²⁴. De plus, il collabore également d'une manière croissante avec des organisations non gouvernementales afin de se rapprocher des populations visées.

640. Enfin, l'assistance du PNUD est généralement apportée sous une forme non monétaire. Elle comprend le recrutement d'expert internationaux, la fourniture d'équipements, le financement de contrats d'études, l'octroi de bourses de formation. Cependant, le cout de réalisation d'un projet est pris en charge pour un fort pourcentage par les pays bénéficiaires, sous forme de fourniture de personnel, de bâtiments et installations, ainsi que de bien et services disponibles sur place.

2) Les fonds spéciaux des Nations Unies

641. Toute une série de Fonds spéciaux ont été créés par les Nations Unies pour faire face à des activités bien déterminées. Ces fonds sont administrés et gérés par le PNUD. La plupart des fonds créés par l'ONU sont financés par des contributions volontaires des États. Ces fonds fournissent essentiellement un support financier et technique à tous les pays nécessiteux, plus particulièrement les pays en développement. Il existe de nombreux fonds qui participent, à divers titres, au financement du développement. Certaines de leurs activités bénéficient aussi de cofinancements provenant de sources publiques ou privées. Dans la mesure où leur étude n'appelle pas d'observations particulières, il suffit de présenter ici les plus importants d'entre

⁹²³ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.*, p. 320 et s.

⁹²⁴ Philippe GUIRLET., *Ibid*, p. 90.

eux, notamment le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ou le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU).

a) Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

642. En effet, le Fonds des Nations unies pour l'enfance, généralement désigné par l'acronyme Unicef (aussi typographié UNICEF), « *est une agence de l'Organisation des Nations unies qui fournit une assistance financière et technique dans les domaines de la petite enfance, de l'éducation des filles et de l'aide ciblée sur les femmes et les jeunes mamans* »⁹²⁵. Outre l'éducation, l'UNICEF est particulièrement active dans le secteur de la santé, notamment sur les aspects qui peuvent avoir un lien avec la petite enfance et l'amélioration des conditions de scolarisation. Dans le domaine de la petite enfance incluant l'enseignement de base, l'UNICEF est un donateur important pour l'Afrique à travers ses propres ressources, mais aussi par l'intermédiaire des aides bilatérales dont elle assure la gestion.

643. Par ailleurs, dans le domaine spécifique de l'aide au développement, « *l'UNICEF est pleinement associé aux Objectifs du millénaire et en particulier aux aspects concernant la réduction de l'extrême pauvreté, la scolarisation primaire universelle, l'égalité des sexes et l'autonomie des femmes, la réduction de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle et la lutte contre le VIH/Sida* »⁹²⁶. De plus, l'action de l'UNICEF s'appuie très largement sur des partenaires en s'associant à d'autres institutions telles que des gouvernements nationaux, des organisations non gouvernementales, des agences bilatérales ou multilatérales, des institutions financières internationales... dans le cadre de grands programmes nationaux ou internationaux plutôt que de lancer des initiatives qui lui soient propres.

⁹²⁵ Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., Les partenaires de l'aide au développement en matière d'éducation, in : Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., (Dir.), *Quelle cohérence pour l'éducation en Afrique : Des politiques au curriculum*, Louvain-la-Neuve, Belgique, éd. De Boeck Supérieur, p. 46.

⁹²⁶ Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., *ibid.*, p. 46.

b) Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)

644. Le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP) a été créé en 1967 par le Secrétaire général, comme suite à la résolution 2211 (XXI) du 17 décembre 1966, dans laquelle l'Assemblée générale se préoccupait des conséquences de l'accroissement démographique pour le développement. C'était à l'origine un fonds d'affectation spéciale du Secrétariat, mais la résolution 3019 (XXVII) du 18 décembre 1972 l'a placé sous l'autorité de l'Assemblée générale et a décidé qu'il serait administré par le Conseil d'administration du PNUD. Il est financé par des contributions volontaires des gouvernements et par des contributions privées. Son rôle essentiel est de favoriser l'établissement de programmes démographiques. Au début, son programme d'assistance visait surtout à rassembler des renseignements démographiques, qui faisaient cruellement défaut aux nouveaux États. Aujourd'hui il s'occupe beaucoup de planification familiale et de soutien à la santé maternelle⁹²⁷.

645. Il est enfin, la plus grande source des fonds de développement international pour la population, « *aide les pays en développement à entreprendre des programmes et activités en matière de population* »⁹²⁸. À ce titre, il s'acquitte de cette mission en accordant une aide financière aux gouvernements et à des projets intergouvernementaux et internationaux portant sur plusieurs domaines, notamment la collecte des données de base, la dynamique des populations, la formulation et exécution de programmes et politiques pour la population, activités multisectorielles et autres programmes concernant la population.

c) Le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU)

646. Créé par la résolution 2186 (XXI) du 13 décembre 1966, il fournit une aide à l'équipement à des conditions libérales aux pays en développement, et particulièrement aux pays les moins avancés. Il peut également faire des dons à ces derniers. Les dépenses

⁹²⁷ FNUAP, À propos d'UNFPA, disponible sur <http://www.unfpa.org/fr/propos-de-unfpa> (consulté le 20 novembre 2018)

⁹²⁸ Philippe GUIRLET., *ibid.*, p. 106.

d'administration sont imputées sur le budget ordinaire de l'ONU, les dépenses opérationnelles sont couvertes par les contributions volontaires. Il est administré, sous l'égide du PNUD, par un Secrétaire exécutif. Le FENU a été longtemps piétiné faute de ressources, mais a connu un nouvel essor au milieu des années 1990 lorsqu'il a commencé à mettre l'accent sur le rôle que les collectivités locales pouvaient jouer dans le financement des investissements d'infrastructure⁹²⁹. À l'heure actuelle, le FENU encourage la décentralisation des budgets de l'État dans le financement des infrastructures et la prestation de services aux citoyens. Il promeut les partenariats public/privé et la microfinance dans les projets destinés à favoriser la croissance économique au niveau local. Le FENU intervient dans 37 des 49 PMA portefeuille se situe à 70% en Afrique et pour moitié dans les pays qui émergent d'une situation de crise⁹³⁰.

B. Les agences spécialisées

647. Les institutions spécialisées ou agences spécialisées de l'ONU sont « *des organisations internationales qui coordonnent leur travail avec les Nations Unies par le biais d'accord négociés. Elles sont juridiquement indépendantes de l'ONU. Elles disposent de budgets séparés et possèdent leurs propres États Membres, règles et personnels. L'essentiel de leur financement provient de contributions volontaires de la part des gouvernements, d'institutions et de particuliers* »⁹³¹. Il résulte que ces agences spécialisées fournissent une aide technique et des conseils. On distingue une quarantaine d'agences spécialisées qui ont des missions différentes, parmi lesquelles figurent celles qui gèrent les projets auxquels peuvent participer les entreprises.

648. On peut classer ces dernières en deux types. D'une part, les organismes qui financent des projets d'investissement comme la Banque mondiale, ou des projets de coopération technique (PNUD, FISE / UNICEF, FIDA) (1). D'autre part, les agences qui mettent en œuvre ces programmes de coopération technique comme la FAO, l'ONUDI, l'OMS, etc. (2). Toutefois, il faut noter que la frontière entre ces deux fonctions (financière et technique)

⁹²⁹ FNU, Historique, 2016, disponible sur <http://www.uncdf.org/fr/historique> (consulté le 20 novembre 2018)

⁹³⁰ *Ibid.*

⁹³¹ Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., *op. cit.*, p. 43.

n'est pas toujours bien délimitée dans la mesure où un même organisme peut parfois développer des actions de financement sur ses fonds propres ou sur les fonds d'exécution ou sur les deux selon les situations et les types de projets (cas du PNUD)⁹³². Il résulte que « *ces institutions spécialisées travaillent dans les domaines économique, social, scientifique et technique. Elles ont leurs propres organes législatifs et exécutifs, leur propre secrétariat et leur propre budget* »⁹³³.

1) Les organismes qui financent des projets d'investissement ou des projets de coopération technique

649. On distingue plusieurs organismes qui financent des projets d'investissement parmi lesquels figurent en bonne place la Banque mondiale (BM). En effet, la BM est un « *organisme de crédit international ayant pour but de réduire la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie dans le monde* »⁹³⁴. Appartenant à ses États membres (189 en 2010), la BM accorde chaque année quelque 20 milliards de prêts pour des projets de développement et des programmes de réforme économique. Elle conseille aussi les pays sur les politiques à suivre et joue un rôle catalyseur pour obtenir des investissements et des crédits d'autres sources. Les crédits accordés aux pays à faible revenu le sont sans intérêt et peuvent aller jusqu'à 40 ans. Les autres pays ont accès à des prêts allant jusqu'à 20 ans, assortis de taux d'intérêt inférieurs à ceux des banques commerciales⁹³⁵.

650. En outre, comme mis en évidence dans la première partie, les trois institutions suivantes : BIRD, AID, SFI qui composent le groupe de la Banque Mondiale avec l'AMGI⁹³⁶, dont il a déjà été question, ont pour fonction unique d'aider les pays en développement en leur fournissant des capitaux pour l'investissement. Toutefois, dans ce cadre général, elles ont

⁹³² V. Supra, les programmes et fonds de développement.

⁹³³ Philippe GUIRLET., *ibid.*, p. 73.

⁹³⁴ Michèle BAILLY., Patrice DUFOUR., *L'heure au développement à l'heure de la mondialisation*, Paris, éd. Milan Eds, 2002, p. 58.

⁹³⁵ *Ibid.*, p. 58.

⁹³⁶ V. Infra, Titre 2, Chapitre 2.

chacune une mission et des attributions différentes. En effet, « *la BIRD accorde des prêts aux gouvernements des pays à revenu intermédiaire et des États pauvres solvables* »⁹³⁷.

651. La BIRD est une banque interétatique à vocation universelle (pour en consulter les statuts, voir UNTS 134 et amendement 606 UNTS, 294). Il s'agit « *d'une institution spécialisée du système des Nations Unies au sens de l'article 57 de la Charte, bien que l'accord conclu en 1947 avec l'organisation mondiale lui reconnaisse un caractère d'indépendance. La BIRD présente des caractéristiques institutionnelles particulières. En outre, elle est dotée d'un capital lui permettant de faire des emprunts qu'elle contracte par voie d'obligations ou autres titres. Ses opérations se réalisent sur le territoire des membres éligibles à ses prêts* »⁹³⁸. Dans ce contexte, afin d'atteindre ses deux objectifs de reconstruction et de développement, la BIRD est chargée de promouvoir les investissements, soit en offrant des garanties, soit en octroyant des prêts directs à des fins productives. En effet, « *ses prêts sont remboursables sur 15 à 20 ans, avec un différé d'amortissement de trois ans avant que le remboursement du principal ne commence. La technique de la garantie, qui devait selon les fondateurs constituer le mode principal d'encouragement des transferts de capitaux a, jusqu'à récemment, été très peu utilisée par la Banque* »⁹³⁹. Cette technique a toutefois depuis peu été remise à l'ordre du jour, du fait de l'accroissement des flux de capitaux privés à destination des PED et de la nécessité ressentie par l'institution financière d'adapter son rôle en matière de financement public.

652. Par ailleurs, au cours des quarante dernières années, d'autres institutions ont été créées à ses côtés afin de répondre à de nouveaux besoins en matière de financement public. Il s'agit notamment, de ces filiales composées de « *l'AID qui fournit des prêts à intérêt zéro, appelés crédits aux gouvernements des pays les plus pauvres. La SFI pour sa part, octroie des*

⁹³⁷ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *loc. cit.*, p.383.

⁹³⁸ Laurence BOISSONS DE CHAZOURNES., « Le groupe de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement », in : Patrick DAILLIER, Géraud de La PRADELLE, Habib GHERARI (dir.), *Droit de l'économie internationale*, Paris, éd. A. PEDONE, 2004, p. 163 et s.

⁹³⁹ Laurence BOISSONS DE CHAZOURNES., « Le groupe de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement », *ibid.*, p. 163 et s.

*prêts au secteur privé des pays en développement*⁹⁴⁰. Et l'agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), qui, comme son nom l'indique, offre des garanties contre les pertes occasionnées à ceux qui investissent dans les pays en voie de développement. Enfin, le Centre international pour le règlement des différends (CIRDI) qui intervient en principe dans le règlement des conflits en matière d'investissement »⁹⁴¹. Cependant, il faut d'ores et déjà révéler que les termes « Banque mondiale » ne désignent que la BIRD et l'AID tandis que l'expression « Groupe de la Banque mondiale » reprend les cinq institutions susmentionnées.

653. Initialement, les aides de la Banque mondiale se concentrèrent sur les grands projets d'infrastructure (énergie, transport, télécommunication...). En effet, « dans les années 1970, ses efforts se redéployèrent vers le secteur social et notamment l'éducation et la santé avec pour priorité la lutte contre la pauvreté. Au début des années 1980, la Banque mondiale et le FMI furent également à l'initiative d'un vaste programme dit d'ajustement structurel en vue de réduire les déficits accumulés par les politiques laxistes menées dans les pays en développement. Il s'agissait avant tout de réduire les dépenses de l'État et donc le nombre de fonctionnaires dont beaucoup étaient des enseignants, et à encourager le développement du secteur privé »⁹⁴². Cette politique inspirée par le modèle libéral s'est prolongée jusqu'aujourd'hui, même si certains accommodements ont été apportés en abandonnant progressivement le principe de l'ajustement structurel imposé au profit d'un cadre stratégique élaboré en commun.

654. En outre, « par ses prêts, ses conseils en matière de politique et son aide technique, la Banque mondiale soutient un ensemble de programmes visant à lutter contre la pauvreté et à améliorer les conditions de vie dans les pays en développement. Elle s'appuie sur la BIRD pour assister les pays à revenu intermédiaire et les pays pauvres solvables et sur l'AID

⁹⁴⁰ V. Supra, les objectifs des institutions multilatérales de développement de développement, notamment la SFI (promotion du secteur privé).

⁹⁴¹ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Loc. cit.*, p.383.

⁹⁴² Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., *op. cit.*, p. 44.

*qui se consacre aux pays les plus pauvres »*⁹⁴³. Ainsi, la Banque soutient les pays par des prêts et des conseils.

655. Par ailleurs, il est fréquent que la banque utilise son influence en tant qu'organe de financement pour promouvoir des réformes institutionnelles et favoriser certaines politiques d'assainissement (comme la lutte contre la corruption). De plus, la Banque défend une approche holistique de l'aide au développement dans laquelle c'est le pays bénéficiaire qui est responsable de son programme de développement tout en s'inscrivant dans cadre de développement global. Ce cadre se concrétise sous la forme d'une stratégie de lutte contre la pauvreté élaborée par le pays bénéficiaire mieux connue sous le nom de Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) qu'un pays prépare en collaboration avec la Banque. Ce cadre stratégique remplace, depuis 1999, les programmes d'ajustement structurel. Ainsi, *« c'est sur ce cadre stratégique que reposent les prêts de la Banque, les prêts du Fonds pour la lutte contre la pauvreté et la croissance du FMI ainsi que l'allègement de la dette en faveur des pays pauvres fortement endettés. Le cadre stratégique est un document remis à jour chaque année et préparé par le pays en collaboration avec la Banque mondiale et le FMI. Il décrit les moyens que le pays a prévu de mettre en œuvre pour favoriser la croissance et lutter contre la pauvreté »*⁹⁴⁴.

2) Les agences qui mettent en œuvre les programmes de coopération technique

656. Comme il a été précédemment rappelé, les projets de coopération technique du PNUD sont confiés à des agences d'exécution qui peuvent être par exemple des agences spécialisées des Nations Unies (l'ONUDI pour un projet industriel, FAO pour un projet agricole). Le PNUD fera par exemple appel à la FAO pour la mise en œuvre d'un projet agricole, à l'ONUDI pour celle d'un projet industriel, à l'OMS s'il s'agit d'un projet dans le domaine de la santé. Dans la mesure où leurs études ne présentent pas d'observation particulière, il est par conséquent nécessaire d'apporter quelques précisions sur l'une d'entre elles, notamment L'organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).

⁹⁴³ Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., *op. cit.*, p.44 et s.

⁹⁴⁴ *Idem.*

657. En effet, l'organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) « *est l'institution spécialisée des Nations Unies chargée de promouvoir le développement industriel pour la réduction de la pauvreté, la mondialisation inclusive et la sauvegarde d'un environnement durable* »⁹⁴⁵. Le problème de l'industrialisation des pays en développement a été longtemps l'un des plus brûlants qui se soient posés en matière de développement. On sait en effet que la plupart des pays en développement à cette catégorie sont essentiellement des pays agricoles et exportateurs de produits de base. Or, d'une part l'agriculture ne procure pas de revenus suffisants à l'échelle d'une nation. D'autre part, les exportations de produits primaires sont beaucoup moins rémunératrices que les exportations de produits manufacturés. Aussi les pays en développement ont-ils insisté sur la nécessité de promouvoir un développement fondé sur une nouvelle division internationale du travail, avec priorité à l'industrie. Par la suite, les pays en développement ont nuancé leur position. Ils ont eux-mêmes reconsidéré la place qui devait être faite à l'industrie dans le processus de développement. Ils en arrivent aujourd'hui à l'idée d'un développement conjoint de l'industrie et des autres secteurs économiques de la nation, notamment le secteur agricole (le rôle important assigné à l'agro-industrie dans les théories du développement). Leur volonté de s'industrialiser demeure cependant une préoccupation essentielle de notre époque⁹⁴⁶.

658. La prise en considération par la Nations Unies du problème de l'industrialisation a connu des développements importants qui ont d'abord abouti dans les années 1960 à la création de l'ONUDI. L'Assemblée générale a cependant, depuis cette décennie, continué à s'intéresser à l'industrialisation des pays en développement. Cet intérêt est régulièrement exprimé dans les Stratégies de développement élaborées par l'ONU et dans les programmes pour les différentes décennies du développement.

659. C'est dans ce contexte qu'il faut situer et comprendre le rôle dévolu à l'ONUDI au sein du système des Nations Unies pour la transmission des connaissances industrielles qu'elle réalise par la coopération technique et d'autres moyens. Aux termes de la résolution

⁹⁴⁵ Philippe BRETTON., « La transformation de l'ONUDI en institution spécialisée des Nations Unies », *AFDI*, 1979, pp. 567-577, p. 567.

⁹⁴⁶ Cf. <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20IX/X-9.fr.pdf> (consulté le 20 mai 2018).

2152 (XXI), « il appartient au premier chef » à l'ONUDI « *d'examiner et de favoriser la coordination de toutes les activités menées dans le domaine du développement industriel par les organismes des Nations Unies* »⁹⁴⁷. De même, les articles 29, 30 et 31 de la résolution prévoient l'établissement des relations de travail étroites et permanentes entre l'ONUDI d'une part, la CNUCED, le PNUD et les commissions économiques régionales d'autre part. D'autre part, « *les relations entre l'ONUDI et les institutions spécialisées se sont trouvées clarifiées par la transformation de l'ONUDI elle-même en institution spécialisée en 1979 ayant pour mission de coordonner toutes les activités des Nations Unies en matière de développement industriel* »⁹⁴⁸. Ainsi par exemple, l'ONUDI a conclu divers protocoles d'entente avec l'OIT, la FAO et l'UNESCO, notamment pour organiser leur coopération en faveur de l'industrialisation des pays en développement⁹⁴⁹.

660. De ces considérations, « *l'objectif de l'ONUDI, dans sa version actuelle, est donc d'apporter une aide accrue à l'industrialisation dans la perspective d'un nouvel ordre économique international* »⁹⁵⁰. Autrement dit, l'objectif de l'organisation est de promouvoir et d'accélérer l'industrialisation des pays en développement. À cette fin, elle favorise le développement industriel et la coopération aux niveaux mondial, régional et national ainsi qu'aux niveaux sectoriels. Ainsi, les objectifs de l'ONUDI se sont amplifiés au rythme même de la maturation des idées au sein des Nations Unies. Lors de sa création, l'Industrialisation du Tiers Monde était essentiellement conçue dans une perspective d'aide et d'assistance. Par la suite, le problème a été envisagé dans le cadre d'une restructuration industrielle à l'échelle mondiale. Ainsi, à l'heure actuelle, l'ONUDI poursuit-elle trois objectifs principaux⁹⁵¹:

⁹⁴⁷ Cf. La résolution 2152 (XXI) des Nations Unies du 17 novembre 1966.

⁹⁴⁸ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *loc. cit.*, p.325.

⁹⁴⁹ V. Joselyne EL MEJATTI., *L'ONUDI et l'industrialisation du Tiers Monde*, Thèse Paris II, (dir.), Michel VIRALLY, p. 142.

⁹⁵⁰ *Ibid.*, p.142.

⁹⁵¹ Les trois premiers objectifs sont mentionnés aux paragraphes a) à c) de l'article 2 de l'Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel adopté à Vienne, le 8 avril 1979. Les autres aspects sont mentionnés aux paragraphes d) à r) et précisent, en quelque sorte, les trois premiers objectifs. Nations

- Assistance au développement industriel ;
- Coordination des activités de développement industriel ;
- Élaboration de stratégies industrielles.

661. À cet égard, l'ONUDI gère un programme ordinaire qui lui est propre, mais elle est surtout, en matière de coopération technique, une agence d'exécution des projets approuvés par le PNUD. Les procédures de demande d'assistance varient selon le programme au titre duquel est formulée la demande. Cependant, dans tous les cas, l'assistance technique mise en œuvre par l'ONUDI possède trois caractéristiques.⁹⁵² Premièrement, l'ONUDI n'accorde son assistance qu'à la requête des gouvernements. Ceux-ci déterminent eux-mêmes les domaines prioritaires, compte tenu de leurs besoins et de leurs ressources. L'Organisation ne peut imposer aux États une stratégie nationale d'industrialisation. Cependant les demandes sont souvent préparées par les gouvernements, avec le concours des experts de l'assistance technique, notamment des fonctionnaires du l'ONUDI, des Conseiller industriels hors siège et des Représentants-résidents du PNUD ;

662. Deuxièmement, Les demandes sont présentées par l'intermédiaire du Représentant-résident du PNUD qui les transmet simultanément à l'ONUDI et au PNUD pour examen et approbation. L'ONUDI examine les aspects techniques de la demande et présente ses observations. Elle recrute les experts, en coopération avec les autorités nationales. Elle peut dans certains cas recourir à la sous-traitance

663. Enfin, les gouvernements qui bénéficient de l'assistance du PNUD doivent obligatoirement prendre à leur charge une partie substantielle du coût du ou des projets qui les concernent. Ces « contributions de contrepartie » peuvent être versées soit en nature, soit en argent. Leur montant et leur nature sont fixés par le PNUD en accord avec le pays bénéficiaire et compte tenu des règles établies pour chaque projet par le Conseil d'administration. Les contributions en nature sont fournies sous forme de services, d'installations ou de fournitures que l'on peut se procurer sur place. Les gouvernements doivent aussi contribuer à certaines

Unies, Recueil des Traités, vol. 1401, p. 3, disponible sur <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20IX/X-9.fr.pdf> (consulté le 20 mai 2018).

⁹⁵² Philippe GUIRLET., *op. cit.*, p. 124 et s.

dépenses accessoires du PNUD dans les pays bénéficiaires ainsi qu'aux dépenses administratives du Programme.

664. En résumé, « *l'ONUDI aide les pays en développement à créer et à exploiter des industries, à utiliser pleinement les ressources naturelles et humaines disponibles localement et à produire des biens pour les marchés locaux et marchés d'exportation et contribuer à l'autosuffisance de ces pays. Elle favorise et encourage le choix du développement, l'adaptation, le transfert et l'utilisation de la technologie industrielle et apporte une aide à des fins, compte tenu des conditions socio-économique et des besoins spécifiques de l'industrie visée, en s'attachant spécialement au transfert de technologie. Elle fournit également des usines pilotes et des installations de démonstration pour accélérer l'industrialisation dans des secteurs particuliers* »⁹⁵³. Enfin, l'ONUDI aide les pays en développement intéressés, sur leur demande, à obtenir un financement extérieur pour des projets déterminés à des conditions justes, équitables et mutuellement acceptables⁹⁵⁴.

665. Après cet aperçu sommaire des partenaires internationaux de l'aide au développement, il convient à présent de passer en revue les modalités et procédures juridiques de mise en œuvre de l'aide au développement.

SECTION2 : Les moyens et procédures de mise en œuvre spécifique de la coopération multilatérale du développement

666. Les banques de développement, les organisations onusiennes de développement ainsi que les fonds et réseaux mondiaux sont des piliers importants de la coopération au développement. Ils apportent d'une part des connaissances et d'autre part des financements. Parmi les divers programmes opérationnels gérés par les organisations qui composent le système des Nations Unies, les programmes de coopération technique sont certainement les

⁹⁵³ Philippe GUIRLET., *op. cit.*, p. 124.

⁹⁵⁴ Philippe GUIRLET., *ibid.*

plus nombreux et les plus importants⁹⁵⁵. Dans le cas présent, l'expression de coopération technique est entendue dans son sens large et par son objet. En effet, l'expression de coopération technique dans son sens large, englobe les activités de préinvestissement⁹⁵⁶. Ce qui implique d'une activité qui intéresse au premier chef les pays en développement.

667. En outre, les programmes de coopération technique se définissent par leur objet, qui est l'échange ou la transmission de connaissances techniques ou encore la réalisation d'un travail ou d'une étude exigeant une expertise technique (préinvestissement), en conséquence par la fourniture de services d'un pays particulier. Les programmes de coopération technique « visent à accroître le stock de capital humain des pays aidés et à faciliter les transferts de connaissances, de compétences et de technologies. Ils peuvent renforcer les capacités de gestion d'une politique publique (santé, environnement, etc.) ou appuyer la mise en œuvre d'un projet spécifique (d'irrigation ou télécommunication par exemple) »⁹⁵⁷. Cependant, le but de ces programmes qui est de favoriser le développement économique et social, ne présente pas le même caractère spécifique, parce qu'il anime aussi d'autres catégories de programmes, notamment ceux d'aide financière, d'aide alimentaire, d'aide humanitaire, etc. Ainsi, la définition de ces programmes techniques revêt une importance capitale. Dans la pratique, la très grande variété qu'ils présentent indique que le même terme paraisse désigner des réalités différentes. À ce titre, on peut distinguer parmi eux les moyens financiers⁹⁵⁸, les moyens juridiques (§1), les moyens institutionnels et administratifs (§2).

§1 : Les moyens juridiques

668. L'aide programme est un terme générique qui regroupe un ensemble d'instruments. On distingue plusieurs programmes de développement dont le Programme de

⁹⁵⁵ Michel VIRRALLY, « La notion de programme : un instrument de la coopération technique internationale », *op. cit.*, p. 539.

⁹⁵⁶ Cf. Rés. 1240 (XIII) du 14 octobre 1958 sur le Fonds spécial.

⁹⁵⁷ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁵⁸ V. Supra, Partie 1, Chapitre 2, Section 2.

coopération technique, créé pour permettre à l'Organisation des Nations Unies de mettre son savoir-faire et son expertise technique à la disposition des États membres à leur demande. Selon Michel VIRALLY, « *la plupart des programmes de coopération technique fonctionnent conformément à un certain nombre de « principe directeurs » définis au moment de leur lancement. Ces principes ont une importance fondamentale, non seulement parce qu'ils déterminent les conditions dans lesquelles devront s'établir les relations entre les organes de gestion de ce programme et les États bénéficiaires. La valeur juridique et l'autorité de ces principes ne font aucun doute dans l'ordre interne de l'organisation* »⁹⁵⁹. Leur respect s'impose aux autorités chargées de faire fonctionner le programme. En revanche, la question est délicate si on considère leur application aux États membres, pris ici non en qualité de participants à des organes, mais de partenaires ayant des intérêts à faire valoir vis-à-vis de l'organisation. À cet égard, les organes de gestion des programmes, ont au fur et à mesure de leurs expériences, établi des règles de procédure qui font passer chaque programme de développement par une série de stades successifs. Selon Philippe GUIRLET, « *ces procédures, appliquées de manière similaire, à quelques nuances près, par toutes les banques de développement et autres organismes de financement du développement, vise à garantir que les fonds mis à disposition seront investis dans les meilleures conditions pour contribuer au développement économique du pays emprunteur* »⁹⁶⁰.

669. L'objectif de cette étude était d'appréhender les règles de procédures de mise en œuvre des programmes techniques (A), d'une part, de donner des exemples concrets permettant de mieux comprendre le cycle de projet appliqué par les organismes multilatéraux de développement, d'autre part (B).

A. Les règles de procédures

670. Chaque programme est assujéti à des règles de procédure, souvent très complexes, et qui s'appliquent non seulement à la présentation et à l'instruction des projets

⁹⁵⁹ Michel VIRALLY, « La notion de Programme : un instrument de la coopération technique multilatérale, in : *Annuaire français de droit international*, vol. 14, 1968, pp. 530-553, p. 551.

⁹⁶⁰ Philippe GUIRLET., *Op. cit.*, p. 31 et s.

mais aussi à leur exécution après qu'ils ont été approuvés. Ces règles de procédure, arrêtées par les organes chargés de gérer le programme, sont très souvent codifiées sous la forme de « manuels »⁹⁶¹. Ces règles de procédure s'appliquent non seulement aux États mais aussi qu'aux agents d'exécution du programme. Ces procédures peuvent se structurer en diverses étapes fondamentales ou phases étroitement liées entre elles. Par exemple dans le cadre d'un projet établi sur le modèle de la Banque mondiale, on peut distinguer essentiellement deux principales phases : la première phase consiste à identifier et à évaluer le projet (1). La deuxième phase comprend la négociation avec l'organe du financement et la signature de l'accord du financement pour la réalisation du projet (2).

1) L'identification et l'évaluation des projets

671. Comme évoqué supra, la première phase d'un projet de développement consiste à identifier et à évaluer le projet et à en déterminer la priorité du point de vue de la mise en valeur économique du pays. En effet, « *l'identification des projets s'inscrit dans une étude économique globale par pays réalisée par l'envoi d'une mission d'experts sur place. Cette étude détermine un programme de développement conforme à la politique économique de l'État. Elle dresse également l'état de la législation applicable aux entreprises, du droit de la concurrence, de l'organisation judiciaire, fiscale et douanière. Des études par secteurs peuvent compléter l'étude globale* »⁹⁶². Cependant, les projets d'opérations s'insérant dans le programme sont classés par priorité.

672. L'objectif ultime de l'identification est d'obtenir le concours de la banque (demande de prêt sur un projet proposé). Dans ce contexte, la préparation des projets est effectuée sous la responsabilité des États emprunteurs ou garants. Autrement dit, l'emprunteur est responsable de l'élaboration du projet et le propose à l'organisme prêteur. Pour autant, dans certains cas, « *les organismes de financement du développement assistent les pays exportateurs*

⁹⁶¹ Le Conseil économique et social a entrepris, par l'intermédiaire de son comité élargi du programme et de coordination, la préparation d'un manuel « intégré », valable pour toutes les demandes d'assistance présentées à des organisations membres du système des Nations Unies (cf. document E/AC. 51/GR/L. 5)

⁹⁶² Assad U. OMER., *op. cit.*, p.67.

/ bénéficiaires pour la formulation des projets et la mise en place de services de planification économique »⁹⁶³. D'ailleurs, c'est dans cet esprit que les banques financent l'assistance technique nécessaire à la mise en forme des projets. De même, les banques elles-mêmes s'assurent le concours de consultants ou de cabinets d'ingénierie⁹⁶⁴.

673. Les entités qui ont la qualité d'emprunteur sont le gouvernement d'un pays membre, un organisme public ou une société d'État. De même, peut également être emprunteur, une entité du secteur privé dont les emprunts sont garantis ou non (selon les organismes de financement) par l'État. Enfin, une entité privée peut être associée à l'identification d'un projet gouvernemental à condition d'être reconnue par la banque et le pays emprunteur⁹⁶⁵. Toutefois, les entreprises privées qui recherchent un financement multilatéral peuvent saisir soit les gouvernements, soit directement les banques⁹⁶⁶.

674. En outre, « l'évaluation d'un projet implique l'examen de celui-ci sous les quatre aspects suivants : économique et social, technique, organisation et gestion, et financier »⁹⁶⁷. En d'autres termes, « l'évaluation consiste à examiner toutes les données du projet afin de s'assurer de la validité des choix et de la viabilité des filières technologiques et du montage financier. L'importance relative de chacun de ces aspects peut varier largement selon les circonstances et selon le type de projet »⁹⁶⁸. Suivant ce raisonnement, on pourrait donc soutenir que l'évaluation a pour objectif d'évaluer la compatibilité du projet avec les objectifs de développement et les priorités sectorielles définis préalablement.

675. L'accomplissement de cette phase devrait, en principe, être fait par le pays désirant l'obtention du concours financier extérieur. Cela veut dire que « les études de préféabilité sont de la responsabilité du pays emprunteur qui recrute des consultants extérieurs. Or un financement externe (Fonds spécial de développement, aide bilatéral, ...) est

⁹⁶³ Philippe GUIRLET., *op. cit.*, p. 35.

⁹⁶⁴ Assad U. OMER., *ibid.* p.67.

⁹⁶⁵ *Idem.*

⁹⁶⁶ Philippe SAUNIER., « Les Banques internationales de développement », *op, cit.* pp. 24-30.

⁹⁶⁷ Assad U. OMER., *op, cit.*, p.67.

⁹⁶⁸ Assad U. OMER, *ibid.*

*envisagé lorsque les moyens du pays sont insuffisants »*⁹⁶⁹. Cependant, il existe deux obstacles importants auxquels la plupart des pays sous-développés sont confrontés : premièrement, le pays qui désire solliciter un financement étranger doit préparer un projet et l'inclure dans un plan économique, qui sera conforme aux critères de financement de la source étrangère, sinon, il ne sera pas financé. Deuxièmement, la plupart des dispensateurs de capitaux, notamment le groupe de la Groupe mondiale, exigent que le pays désirant bénéficier du financement présente un « projet-viable », conforme à des exigences très strictes.

676. Or, il y a un certain nombre de pays en voie de développement qui n'ont pas les moyens techniques nécessaires et satisfaisants pour présenter un projet conforme aux exigences techniques⁹⁷⁰. Dans le cadre de l'évaluation d'un prêt-projet, « *les banques dépêchent des missions sur place pour étudier les capacités des collectivités publiques, des administrations ou des institutions de mener à bien les projets* »⁹⁷¹. La rentabilité est mesurée selon des critères variant pour chaque institution qui déterminent le guichet concerné : prêts ordinaires, crédits concessionnels, prêts aux entreprises privées. Le rapport d'évaluation, rectifié après les observations des gouvernements, est soumis aux instances décisionnelles des banques.

677. Ainsi, le projet doit donc être techniquement réalisable et les coûts proportionnels aux bénéfices escomptés. Pour ce faire, « *des directives régissent l'emploi de consultants par les emprunteurs et par la Banque Mondiale en tant qu'agence d'exécution. La Banque mondiale dispose d'une banque de données sur les consultants (fichier informatisé DACON) utilisé par les pays emprunteurs, les banques régionales de développement et les autres institutions de développement* »⁹⁷².

⁹⁶⁹ Philippe GUIRLET., *op. cit.*, p. 35.

⁹⁷⁰ Assad U. OMER., *op. cit.*, p.68.

⁹⁷¹ Philippe SAUNIER., « Les Banques internationales de développement », *op. cit.* pp. 24-30.

⁹⁷² Philippe GUIRLET., *op. cit.*, p. 35.

2) La négociation avec l'organe du financement et la signature de l'accord du financement

678. La deuxième phase comprend la négociation avec l'organe du financement et la signature de l'accord de financement pour la réalisation du projet. L'approbation du projet engage la négociation entre la banque et l'emprunteur sur les documents contractuels pour aboutir à la signature de l'accord de prêt. Dès lors, la question se pose de savoir, quels sont les objectifs de la négociation et préparation des documents constitutifs du prêt. En effet, « *la négociation a pour objectif de trouver un terrain d'entente sur les mesures à prendre pour assurer la réussite du projet et les traduire en obligations dans les documents juridiques ; de fixer le calendrier détaillé de l'exécution du projet ; déterminer le mode de passation des marchés et enfin, fixer les contions du prêt* »⁹⁷³.

679. En principe, « *c'est un ministère ou une agence du gouvernement qui entre en négociation avec l'institution financière portant sur un projet entrant dans son domaine. L'accord est signé par le même Ministère ou agence technique* »⁹⁷⁴. Ainsi, la diplomatie traditionnelle a cédé le pas aux relations techniques et ce n'est plus le ministère des Affaires étrangères, organe habituellement compétent pour engager l'État sur le plan international, qui signe les accords internationaux. Toutefois, il faut noter que « *nombreux sont les accords conclus de cette manière qui laissent le juriste perplexe : manque de définition et de précision juridique, omission du mode de règlement des différends, etc. on doit se rappeler que dans chaque accord de financement d'un projet, il y a trois aspects qui doivent être pris en considération par les parties : technique, financier et juridique* »⁹⁷⁵. À notre avis, il faudrait charger de la négociation et de la préparation de l'accord un organe où les trois aspects ci-dessus mentionnés seraient pris en considération, sinon le ministère concerné, avec les concours actifs des Ministères des finances et des affaires étrangères, devra mener la négociation

⁹⁷³ Philippe GUIRLET., *op.cit.*, p. 35 et s.

⁹⁷⁴ Assad U. OMER., *Le financement international public du développement : Aspects juridiques*, *op, cit*, p.69.

⁹⁷⁵ *Idem.*

680. Après cette phase de négociation, les banques vérifient que « *les opérations progressent conformément aux accords, en particulier que les prêts sont consacrés exclusivement aux objets pour lesquels ils sont accordés et que les procédures d'achat de biens et de fournitures sont respectées. Une irrégularité peut entraîner la suspension ou l'annulation du prêt* »⁹⁷⁶. Après la réalisation de l'opération, les banques évaluent rétrospectivement le projet pour améliorer les procédures internes des services et renforcer leur connaissance des pays emprunteurs. La complexité de ces différentes étapes distingue les banques internationales de développement des banques d'affaires qui accordent des « crédits téléx ». Cependant, le niveau d'exigence des institutions multilatérales limite les projets éligibles.

B. Exemple de procédure de mise en œuvre d'un programme de développement

681. Pour plus de clarté dans la procédure de mise en œuvre d'un projet, prenons l'exemple de procédure appliquée par certains organismes de financement, notamment le PNUD (1) et l'UE (2).

1) Procédure de mise en œuvre de la coopération du PNUD (cycle de coopération du PNUD)

682. Le PNUD adopte en 1970 les procédures applicables à sa coopération technique qui font partie du « cycle de la coopération » des Nations Unies. Ce cycle comprend plusieurs étapes définies avec précision dans le texte annexé à la résolution 2688 (XXV). La première étape de ce cycle de la coopération est celle de la programmation. En effet, « *celle-ci se fait par pays, ce qui apparaît comme une remarquable innovation lors de la réforme de 1970. Comme cette programmation s'effectue sur la base des plans nationaux ou des priorités définies par les États, ce sont les gouvernements qui ont la responsabilité exclusive quant à la formulation de ces plans ou priorités. Cependant, ils peuvent se faire aider dans cette tâche par les*

⁹⁷⁶ Philippe SAUNIER, *op. cit.*, pp. 24-30.

Représentants résidents »⁹⁷⁷. Ainsi, dans le cadre de sa mise en œuvre, le PNUD affecte, à chaque pays, un pourcentage de ses ressources, qui donne l'ordre de grandeur dont on pense pouvoir disposer pendant la période sur laquelle porte le programme national. Ces pourcentages ont reçu le nom de chiffres de planification indicative (CIP). La méthode des CIP est plus souple et permet des adaptations éventuelles pendant l'exécution des activités du programme national⁹⁷⁸.

683. Par ailleurs, dans le cadre du cycle du projet du PNUD, on peut aussi pratiquer la programmation multinationale. Au premier rang de ce type de programmation figure en bonne place la formulation et l'examen des demandes. En effet, les pays désireux de recevoir l'aide du PNUD présentent leurs demandes au fur et à mesure des besoins, sans attendre l'approbation des programmes. Ce qui implique en effet, que *« l'aide du PNUD est explicitement présentée comme un [processus continu] dont la formulation, l'examen et l'approbation des projets, normalement ceux dont la réalisation s'étale sur moins de trois mois, sont examinés par le Représentant-résident tandis que la responsabilité des projets plus importants incombe à l'administrateur. L'approbation appartient au Conseil d'administration qui peut toutefois, dans certaines conditions, déléguer à l'Administrateur et au Bureau régional du PNUD, le pouvoir d'approuver des projets »*⁹⁷⁹. Celui-ci peut à son tour opérer délégation de pouvoir au profit du Représentant-résident des projets approuvés en vertu de ces délégations du pouvoir.

684. Ensuite, nous avons l'exécution des programmes qui se fait par voie de sous-traitance. En effet, comme on l'a vu précédemment, *« le PNUD n'exécute pas lui-même les projets. C'est même là un des traits les plus caractéristiques de sa physionomie. L'Administrateur en confie l'exécution après consultation du gouvernement intéressé, à des « agents d'exécution » qui doivent être des organismes appropriés des Nations Unies ou, à défaut, des institutions ou entreprises gouvernementales et non gouvernementales, selon les*

⁹⁷⁷Patrick DAILLIER, « La réforme du Programme des Nations Unies pour le développement : continuité et rationalisation », *AFDI*, 1971, p. 483-512.

⁹⁷⁸ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.*, p.319.

⁹⁷⁹ Hervé CASSAN, *al. op. cit.*, p.320.

*principes de l'offre internationale compétitive, étant entendu qu'il conviendra d'employer au maximum les services d'institutions ou d'entreprises nationales disponibles du pays bénéficiaire »*⁹⁸⁰.

685. De plus, nous avons également la fourniture de l'aide. Celle-ci se fait juridiquement sur la base de plusieurs catégories d'actes. En effet, « *le gouvernement et le PNUD passent tout d'abord un accord qui sert de cadre général à la fourniture de l'aide. C'est un accord-type qui définit les droits et les obligations de chaque partie* »⁹⁸¹. Sur cette base, les Parties établissent pour chaque projet précis des instruments complémentaires les plus concrets et plus détaillés, appelés « plans d'opérations ».

686. Enfin, nous avons le contrôle et l'évaluation⁹⁸². Selon ce dernier type de programmation, l'Administrateur est pleinement responsable de toutes les étapes et de tous les aspects de l'exécution du Programme et il en est comptable devant le Conseil d'administration. Dans ce contexte, le Conseil d'administration a évidemment la responsabilité générale de la marche du Programme. Il dispose en particulier d'un pouvoir de contrôle effectif périodique, en procédant à une répartition générale des ressources et en exerçant au contrôle sur leur utilisation.

687. Par ailleurs, avec l'accord du gouvernement intéressé, l'évaluation des activités bénéficiant de l'aide du PNUD doit être effectuée conjointement par ce gouvernement, le PNUD, l'organisme des Nations Unies intéressé et, le cas échéant, l'agent chargé de l'exécution n'appartenant pas à un tel organisme. Le PNUD dispose d'un Bureau de l'évaluation qui veille au bon déroulement de ses activités d'évaluation et qui présente un rapport annuel au Conseil d'administration sur celles-ci et sur celles des fonds et programmes qui sont associés au PNUD⁹⁸³.

⁹⁸⁰ *Ibid.*, p. 320 et s.

⁹⁸¹ *Idem.*

⁹⁸² V. infra. Contrôle et Évaluation

⁹⁸³ Pour une description des activités du Bureau d'évaluation du PNUD voir : Décision DP/2011/3 du Conseil d'administration, La politique d'évaluation du PNUD, 3 février 2011, disponible sur

2) Procédure de mise en œuvre de la coopération de l'UE (cycle de coopération de l'UE)

688. L'examen des dispositions très détaillées que l'Accord consacre à la mise en œuvre de la coopération fait apparaître que les partenaires entendent agir en étroite collaboration et dans le respect du principe d'égalité. Dans ce contexte, si l'on tente de synthétiser l'ensemble des textes relatifs aux procédures il apparaît que celles-ci comportent quatre grandes phases parmi lesquelles figure en tout premier lieu la programmation. En effet, selon cette première étape, *« les interventions financées par l'UE s'intègrent dans les plans et programmes de développements des États ACP et s'articulent avec les objectifs et priorités qu'ils déterminent tant sur le plan national qu'au plan régional »*⁹⁸⁴. Dans ce contexte, ce sont les États ACP eux-mêmes qui ont la responsabilité de définir leurs objectifs et d'établir des programmes indicatifs. Les États ACP et l'UE ont la responsabilité conjointe d'arrêter ces programmes et de définir les modalités de leur financement par le FED.

689. La deuxième étape du projet est l'instruction et la décision. À cette étape, il appartient à chaque État de présenter à l'UE les dossiers de demande qu'il a élaborés. Cependant, *« bien que l'instruction proprement dite soit menée conjointement, la décision de financement appartient à l'UE seule »*⁹⁸⁵. Ainsi, tout projet ou programme financé par une subvention du FED doit donner lieu à l'établissement d'une convention de financement entre l'UE et l'État ACP concerné.

690. En outre, en ce qui concerne l'étape de l'exécution, *« c'est aux États ACP et autres bénéficiaires agréés par ceux-ci que revient la responsabilité d'exécuter les projets et programmes financés par l'UE. De plus, ils ont également la responsabilité de préparer, négocier et conclure les contrats de service dans le cadre desquels sont recruté le personnel d'assistance technique, et les marchés de service ayant pour objet la fourniture d'une telle assistance. À ce stade, l'UE intervient néanmoins de plusieurs manières (décisions conjointes*

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/comporate/Evaluation/French/undp-Evaluation-policy-2011-fr.pdf> (consulté le 8 mars 2018).

⁹⁸⁴ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.*, p.327.

⁹⁸⁵ *Ibid.*, p. 327 et s.

concernant le mode de passation des marchés, intervention de l'ordonnateur principal du FED) »⁹⁸⁶.

691. En ce qui concerne la dernière étape qui est l'évaluation, il convient de rappeler « qu'une première évaluation est réalisée conjointement durant l'exécution des projets et programmes. Une deuxième évaluation a lieu lors de leur achèvement. Elle porte notamment sur l'analyse, comparée aux objectifs initiaux. À la lumière de ces résultats, chacune des parties peut prendre les mesures qui s'imposent »⁹⁸⁷.

§2 : Les autres moyens de mise en œuvre de programme de coopération multilatérale

692. Comme évoqué précédemment, les organismes multilatéraux disposent de plusieurs moyens pour assurer la mise en œuvre des programmes de coopération multilatérale. Parmi ces moyens figurent les moyens institutionnels (A) et les moyens administratifs (B).

A. Les moyens institutionnels de mise en œuvre

693. On distingue plusieurs moyens institutionnels de mise en œuvre de programme de coopération multilatérale parmi lesquels figurent en bonne place les programmes non institutionnalisés (1) et les programmes institutionnalisés (2).

1) Les programmes non institutionnalisés

694. En matière de droit international de développement, les programmes non institutionnalisés sont des programmes ne comportant aucune disposition institutionnelle particulière. Dans le domaine spécifique de l'aide au développement, ces types de programmes sont appelés « Programmes ordinaires d'assistance technique ». Ces Programmes ont été créés par la résolution 200 (III) du 4 décembre 1948. Cette résolution énumère les principes sur lesquels s'appuie l'action du PNUD. Ces principes ont été repris et développés par la résolution 222 A (IX) créant le PEAT et par la résolution 1240 (XIII) créant le Fonds spécial ; celle-ci y a

⁹⁸⁶ *Idem.*

⁹⁸⁷ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *Loc. cit.*, p.328.

ajouté tout une série d'autres principes : projets relativement importants, urgence des besoins des pays demandeurs, recherche de l'efficacité, large répartition géographique, coordination⁹⁸⁸. Selon cette résolution, ces Programmes ordinaires d'assistances techniques sont financés annuellement par le budget ordinaire de l'Organisation qui les adopte et gère par un service spécial au sein du Secrétariat de cette Organisation⁹⁸⁹. En témoigne Michel VIRALLY, « l'exécution de ces Programmes doit être assurée par les organes existants de l'organisation qui les adopte. Il en est ainsi, des programmes dits « ordinaires », c'est-à-dire, des programmes financés sur le budget ordinaire de l'organisation »⁹⁹⁰. Dans ces commentaires, l'auteur poursuit en soulignant que, « les programmes de ce type sont ceux qui répondent le mieux à l'image que l'on se fait habituellement de ce concept, c'est-à-dire d'un simple instrument de rationalisation et de planification des activités d'une organisation »⁹⁹¹.

695. Cependant, la nature de ces instruments ne signifie pas, pour autant que de tels programmes soient sans influence sur la structure organique des organisations. En effet, lorsque ces instruments revêtent une grande ampleur, « les programmes opérationnels entraînent nécessairement un développement, qui peut être considérable, des organes exécutifs, notamment des services administratifs, qui en ont la charge. Souvent même leur mise en œuvre impose une réorganisation de ces services en fonction de leurs besoins propres »⁹⁹². C'est ainsi que les secrétariats de la plupart des Institutions spécialisées faisant partie du système des Nations Unies ont dû être réaménagés très profondément et ont dû accroître leurs effectifs dans des proportions notables pour pouvoir remplir les fonctions d'assistance technique qui leur ont été confiées⁹⁹³.

⁹⁸⁸ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *ibid.* p. 317.

⁹⁸⁹ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.*, p.328.p. 136.

⁹⁹⁰ Michel VIRALLY, « La notion de Programme – un instrument de la coopération technique multilatérale », *op. cit.*, p. 543.

⁹⁹¹ Michel VIRALLY, *loc. cit.*, p. 543.

⁹⁹² Michel VIRALLY, *ibid.*

⁹⁹³ *Idem.*

696. Toujours, dans le même ordre d'idées et pour faire face au défi lié au développement des activités de coopération technique, certaines institutions spécialisées ont dû procéder à une décentralisation marquée de leurs activités ou établir des échelons régionaux, voire même nationaux, qui n'avaient nullement été prévus à l'origine. Toutes ces transformations institutionnelles ont été effectuées afin de mieux assurer l'exécution de programme opérationnel en expansion continue. Elles en sont, cependant, juridiquement séparées et sont décidées dans le cadre des compétences générales des organes constitutionnels et dans l'exercice de leurs pouvoirs statutaires. Toutefois, les réformes administratives, en particulier, sont régulièrement faites par les chefs des secrétariats, éventuellement avec l'approbation des organes délibérants, par la création de services nouveaux ou l'adoption d'un nouvel organigramme pour les services existants⁹⁹⁴.

2) Les programmes institutionnalisés

697. Sur le plan opérationnel, il existe des tâches de gestion exercées par le Conseil de la mission de coordination que lui confère la Charte des Nations Unies. En ce qui concerne les tâches de gestion, *« le Conseil, initialement, a contribué à la création et a assuré le fonctionnement de divers Programmes ou Fonds, et en particulier du programme élargi d'assistance technique (PEAT). Mais il a été progressivement dessaisi de la gestion de ces mécanismes au profit d'organes opérationnels spécifiques, dans la mesure où les États contributeurs comme les pays bénéficiaires ont souhaité disposer de structures et de moyens financiers spécialement affectés à chaque programme »*⁹⁹⁵. Ainsi, s'explique en partie la création d'organismes tels que le PNUD et l'ONUDI. En effet, le PNUD est un programme institutionnalisé des Nations unies, si bien qu'il fonctionne comme une véritable agence de l'Organisation des Nations unies et dispose de différents organes qui en assurent le fonctionnement. De plus, même s'il est très souvent impliqué dans les opérations engagées par l'Organisation des Nations unies, il bénéficie toutefois d'une certaine autonomie. Il dirige le

⁹⁹⁴ Michel VIRALLY, *op. cit.*, p. 543.

⁹⁹⁵ Hervé CASSAN, Pierre-François MERCURE, Mohammed Abdel Wahab BEKHECHI, *Droit international du développement*, *op. cit.*, p.110.

Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) qui coordonne les activités des programmes et dont en matière de développement qui relève de l'assemblée générale et du Conseil économique et social⁹⁹⁶. En principe, la plupart des activités auxquelles le PNUD⁹⁹⁷ fournit son appui sont exécutées par les institutions des Nations Unies ou d'autres organismes par voie de sous-traitance⁹⁹⁸. Malgré sa dénomination, le PNUD n'est pas une simple liste d'actions à entreprendre. On l'a qualifié en doctrine de « Programme institutionnalisé », ce qui signifie qu'il constitue une véritable entité dotée elle-même d'une armature organique. Il a été créé par la résolution 2029 (XX) de l'Assemblée générale en date du 22 novembre 1965 et il a été réorganisé sur la base d'un « Consensus » annexé à la résolution 2688 (XXV) du 11 décembre 1970⁹⁹⁹.

698. Son institution résulte donc d'une longue évolution dont le début remonte aux premières années d'activité de l'ONU. Dès sa première session en effet, l'Assemblée générale avait prévu la possibilité pour l'Organisation de donner des « conseils techniques » aux pays membres en développement¹⁰⁰⁰. C'est ainsi qu'une innovation institutionnelle de grande portée vit donc le jour avec la création du Programme élargi d'assistance technique (PEAT) financé par des contributions volontaires versées à un compte spécial, exécuté en commun par l'ONU et les Institutions spécialisées et doté à cette fin de deux organes nouveaux. D'une part, un organe administratif comprenant un Bureau de l'Assistance technique (BAT), composé des chefs de Secrétariat de toutes les organisations participantes, et d'autre part, un organe intergouvernemental, comprenant un comité de l'assistance technique (CAT) comité du Conseil

⁹⁹⁶ PNUD, disponible sur http://www.undp.org/content/undp/fr/home/ourwork/partners/united_nations/ (consulté le 17 septembre 2021).

⁹⁹⁷ Voir supra, Titre 2, Chapitre 2, Section 2.

⁹⁹⁸ Claude RUCZ, Organisation des Nations Unies (ONU), Coopération pour le développement, 1999, Jurisclasseur Droit international, Fasc. 123, p. 43 et s.

⁹⁹⁹ Hervé CASSAN, Pierre-François MERCURE, Mohammed Abdel Wahab BEKHECHI, *Droit international du développement*, op. cit. p. 318.

¹⁰⁰⁰ Cf. résolution 52 (I) et 58 (I) du 14 décembre 1946.

économique et social, composé comme celui-ci e chargé de contrôler et de surveiller la mise en œuvre du PEAT¹⁰⁰¹.

699. Un pas de plus fut franchi une dizaine d'années plus tard lorsque, par sa résolution 1240 (XIII) du 14 octobre 1958, l'Assemblée créa un Fond Spécial chargé de l'aide au développement. Agissant comme le PEAT sous l'autorité du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, le Fonds spécial se voyait lui aussi doté d'organes, notamment un Conseil d'administration de 15 État désignés par le Conseil économique et social, un Directeur général et un Comité consultatif composé du Secrétaire général des Nations Unies, du Président-Directeur du BAT et du Président de la BIRD¹⁰⁰².

700. En outre, il est apparu après 1960 qu'un effort accru et un renforcement des moyens étaient nécessaires dans le domaine de l'assistance technique des Nations Unies. L'existence de deux organismes distincts ne pouvait donner satisfaction en raison de l'accroissement des demandes et de l'absence de coordination d'ensemble entre les divers programmes. Ainsi, dès 1963, il fut envisagé de fondre le PEAT et le Fonds spécial en un seul « Programme des Nations Unies pour le Développement ». C'est cette fusion qu'opéra en 1965 la résolution 2029 (XX) précitée, créant ainsi le PNUD.

B. Les moyens administratifs

701. Les moyens administratifs peuvent être définis comme étant l'ensemble des moyens dont l'administration a besoin pour remplir ses missions. Il s'agit notamment, des moyens en personnel et en matériel. Selon Michel VIRRALY, « *les différences, sur ce plan, sont beaucoup moins remarquables. Car, elles sont commandées, avant tout, par l'objet propre à chaque programme* »¹⁰⁰³. Ainsi, tous les programmes de coopération technique exigent, pour leur mise en œuvre, qu'il soit fait appel non seulement à des administrateurs mais aussi à des

¹⁰⁰¹ Rés. 222 A IX de l'ECOSOC en date du 15 août 1949, entérinée par la résolution 304 (IV) de l'Assemblée générale en date du 16 novembre suivant. Voir également Michel VIRRALY, *op. cit.*, p. 545.

¹⁰⁰² Claude RUCZ, Organisation des Nations Unies (ONU), Coopération pour le développement, 1999, Jurisclasseur Droit international, Fasc. 123, p. 45.

¹⁰⁰³ Michel VIRALLY, *op. cit.*, p. 548.

experts (1), les premiers gérant le programme et les seconds en assurant la réalisation matérielle (2).

1) Les experts

702. L'expérience prouve que toute organisation a besoin d'une certaine expertise extérieure, fournie en toute indépendance des gouvernements et de l'organisation elle-même. La contrepartie en est que cette expertise n'a qu'une portée consultative. Cependant, « *si la fonction d'expertise est devenue habituelle dans les relations internationales, le statut de l'expert qui l'exerce et les méthodes qu'elle emploie ne sont pas souvent évoqués. Distincts, mais aux côtés des diplomates et du personnel permanent des États et des organisations internationales, les experts, consultants ou techniciens donnent leur avis à ces derniers, qui les nomment pour accomplir cette mission* »¹⁰⁰⁴. L'utilisation d'experts internationaux dépasse les différences des contextes spécifiques dans lesquels elle intervient, et peut être analysée sous un certain nombre de caractéristiques communes, notamment l'avis du technicien, agent international, peut être déterminant pour le contenu des décisions prises postérieurement par les sujets de droit international, en ce qui concerne notamment l'élaboration et l'application des normes¹⁰⁰⁵. Cependant, il convient de remarquer que l'utilisation d'experts internationaux peut poser des problèmes particuliers à propos des aspects, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'expert et la manière dont il doit distinguer son rôle, qui reste distinct de celui de la prise de décisions.

703. De ces considérations, il est donc nécessaire de définir avec autant de profondeur et peut être plus de réalisme la notion « d'expert ». En effet, « *l'expert, est une personne collaborant à l'administration internationale, de façon intermittente, et dont la tâche est en principe spécifique (participation à une conférence, élaboration d'un rapport...)* »¹⁰⁰⁶. Ainsi,

¹⁰⁰⁴ Jacobo RIOS RODRIGUEZ, *L'expert en droit international*, Paris, A. Pédone, 2009, 362 p, p. 1.

¹⁰⁰⁵ Jacobo RIOS RODRIGUEZ, *ibid.*, p. 1 et s.

¹⁰⁰⁶ Patricia BUIRETTE, « Expert international », *Encyclopoedia Universalis*, disponible sur <http://www.universalis-edu.com.ezproxy.normandie-univ.fr/encyclopedie/expert-international/> (consulté le 22 janvier 2021)

leur rôle est donc juridiquement marginal. Car ils n'ont pas l'initiative ni la liberté de définir le domaine de leurs travaux ; en tant qu'organes subsidiaires, ils sont subordonnés à d'éventuelles directives des organes principaux. Cependant, « *parce qu'ils délibèrent et élaborent de rapports en toute indépendance et avec le maximum de garanties techniques – leurs membres sont désignés en raison de leurs compétences, souvent avec le souci de représenter les principaux systèmes régionaux et non sans arrière-pensées politiques – ils peuvent exercer une influence décisive sur le contenu des décisions prises par les organes compétents* »¹⁰⁰⁷.

704. Il convient dès lors important de distinguer l'expert international du fonctionnaire international. En effet, « *en principe engagé pour une courte durée, l'expert international se distingue du fonctionnaire international, dont le statut se caractérise par un élément de stabilité et de continuité. De plus, il ne jouit pas des mêmes avantages dans le domaine des privilèges et immunités* »¹⁰⁰⁸. En fait, son statut est en général déterminé par le contenu du contrat qui le lie à l'administration internationale (conditions de désignation, prise en charge du traitement, indemnités diverses, etc.). Ainsi, le statut des experts est donc essentiellement variable¹⁰⁰⁹.

705. En outre, on peut également distinguer les experts consultatifs des experts en matière d'assistance technique. En effet, « *les experts consultatifs peuvent être nommés soit par un État, soit par une organisation internationale* »¹⁰¹⁰. Pour ce faire, le règlement de la Cour internationale de justice de 1978 prévoit à son article 57, « *que chaque partie fait connaître au greffe, en temps utile avant l'ouverture de la procédure orale, les moyens de preuve qu'elle entend invoquer ou dont elle a l'intention de demander. Cette communication comprenant les listes des noms, prénoms, qualité et domicile des experts que cette partie désire faire entendre, avec l'indication, en termes généraux, des points sur lesquels doit porter la déposition* ».

706. En outre, l'ONU peut également recourir à des experts pour étudier les mesures pratiques qu'il serait souhaitable d'adopter pour mettre en œuvre ses recommandations. De

¹⁰⁰⁷ DAILLIER Patrick, PELLET Alain, QUOC DINH Nguyen, *Droit international public*, op. cit., p. 702.

¹⁰⁰⁸ Patricia BUIRETTE, « Expert international », op. cit., p. 702.

¹⁰⁰⁹ Patricia BUIRETTE, « Expert international », *ibid.*

¹⁰¹⁰ Patricia BUIRETTE, *Idem.*

plus, la Commission européenne, lors de la préparation de ses délibérations, établit son projet avec la collaboration d'experts indépendants ou nationaux. En revanche, la seconde catégorie d'expert, notamment « l'expert d'assistance technique », « *désigne un spécialiste choisit par une organisation internationale pour donner des avis, sur des questions de sa compétence, aux autorités des États qui le reçoivent* »¹⁰¹¹. Par exemple, la FAO peut fournir des experts en matière de pollution des eaux, en particulier pour les questions relatives à la pêche. Toutefois, il faut noter que la notion d'expert d'assistance technique a beaucoup évolué. L'expert d'assistance technique est tout d'abord cantonné dans un rôle consultatif et temporaire. Ensuite, les experts de cette catégorie qui sont nommés par une organisation internationale ont eu tendance à dépasser les limites qui leur étaient assignés¹⁰¹². C'est ainsi qu'ils se sont vu peu à peu confier, au sein de l'ONU, de véritables fonctions administratives comportant des pouvoirs de décision. Cette nouvelle forme d'assistance technique donne naissance à une nouvelle sorte d'experts : à la fois agents de l'organisation internationale et agents de l'État, qui les intègre dans son administration, ces nouveaux experts bénéficient d'un statut international spécial.

2) Le personnel et le service administratif

707. Dans toute organisation internationale, on trouve une administration considérée par l'acte constitutif comme un « organe », dénommée le plus souvent « Secrétariat », mais aussi « bureau international » dans les organisations les plus anciennes, telles que l'OIT ou « Commission » dans les Communautés européennes. L'existence de cet organe est la manifestation principale de la permanence de l'organisation. Au demeurant, « *les fonctions du secrétariat varient considérablement d'une organisation à une autre ; de simple bureau de liaison entre États membres, il peut apparaître comme le garant et le promoteur des intérêts communs qu'il incarne largement, en passant par une gamme de diversité de missions*

¹⁰¹¹ Patricia BUIRETTE, « Expert international », *op. cit.*, p. 702 et s.

¹⁰¹² Patricia BUIRETTE, *ibid.*

*intermédiaires : études et préparation des décisions des organes intergouvernementaux, expression et gestion des intérêts communs, etc. »*¹⁰¹³.

708. En matière d'aide publique au développement, *« l'expansion des programmes de coopération technique a provoqué un développement considérable des secrétariats des organisations internationales qui en sont chargés et, par conséquent, de leurs effectifs. Aujourd'hui, un pourcentage très élevé des fonctionnaires internationaux (notamment dans les Institutions spécialisées) est affecté à des activités « opérationnelles », dont les plus nombreuses sont de coopération technique »*¹⁰¹⁴. C'est ainsi que l'organigramme de ces secrétariats a dû être réorganisé en fonction de cette orientation. Cependant, cet aménagement n'a pas permis de résoudre tous les problèmes liés à l'accroissement des programmes de coopération technique, notamment sur le plan pratique ou juridique. Par nature, ces activités exigent une activité sur un territoire. En témoigne Michel VIRRALY, *« les activités de coopération technique doivent être menées sur le terrain, c'est-à-dire sur le territoire des États bénéficiaires. Ce sont, les experts qui en ont la charge de ces activités »*¹⁰¹⁵.

709. À cela, il faut ajouter que le processus de contrôle et la mise en place de ces derniers exigent une intervention constante d'administrateurs, en relation étroite avec les gouvernements intéressés et leurs services. Cependant, *« bien que ces administrateurs, peuvent avoir une activité d'assistance technique ou économique développée, ou même être des experts chargés de certaines fonctions administratives en plus de leurs tâches techniques, n'en constituent pas moins un échelon administratif nouveau, au niveau des régions ou des États »*¹⁰¹⁶.

710. Par ailleurs, le développement des activités de coopération technique a également imposé une décentralisation des secrétariats. Toutefois, il faut noter cette décentralisation était déjà prévue dans la Charte constitutive de certaines organisations. Ce fut

¹⁰¹³ Jacques SCHWOB, *les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Organisations internationale et Relations internationales », 1987, p. 1133.

¹⁰¹⁴ Michel VIRALLYL, *op. cit*, p. 549.

¹⁰¹⁵ Michel VIRALLYL, *op. cit*, p. 549.

¹⁰¹⁶ Michel VIRALLYL, *ibid*.

le cas, par exemple, de l’OMS et de ses comités et bureaux régionaux, mais cela reste tout à fait exceptionnel. En effet, « *la décentralisation permet aux États Membres de l’OMS de s’identifier plus étroitement avec leur Organisation, d’adapter les politiques et stratégies collectivement arrêtées en fonction des conditions locales qui leur sont propres, et de fournir à l’OMS des informations émanant de la base qui renforcent ses fonctions constitutionnelles* »¹⁰¹⁷.

711. Ainsi, dans leur conception primitive, « *les organisations membres du système des Nations Unies étaient des organisations purement intergouvernementales, c’est-à-dire destinées à permettre la rencontre des représentants gouvernementaux, afin qu’ils délibèrent en commun et coordonnent leurs politiques respectives par voie de recommandations, qu’il appartient ensuite aux États d’appliquer comme ils l’entendent* »¹⁰¹⁸. Un tel type d’organisation est fondamentalement centralisé et ne dispose pas de moyens d’exécution sur place, puisque ce sont les États qui exécutent. De nos jours, les programmes de coopération technique ont modifié tout cela. Désormais, « *pour préparer leur mise en œuvre, les organisations internationales ont dû envoyer des représentants chargés de négocier avec les gouvernements et qui, progressivement, se sont établis à demeurer pour suivre des programmes devenus eux-mêmes plus ou moins permanents* »¹⁰¹⁹.

CONCLUSION

712. Ce chapitre nous a permis de mieux comprendre comment l’aide multilatérale du développement fonctionne et d’identifier les organismes qui concourent à sa mise en œuvre. Dans tous les domaines, des centaines d’organisations internationales, à vocation mondiale, continentale, régionale ou subrégionale ont vu le jour depuis 1945. Ces organismes internationaux de financement du développement ont pour rôle de favoriser la croissance économique, et tenter ainsi d’améliorer le niveau de vie des populations, en acheminant des ressources financières vers les zones et secteurs qui n’ont pas pu trouver des moyens de

¹⁰¹⁷ Erica-Irene A. Daes Abid DAOUDY, « Décentralisation des organismes des Nations Unies », in *The World Health Organization*, JIU/REP/93/2, Genève, 1993, p. 3.

¹⁰¹⁸ Michel VIRALLYL, *op. cit.*, p. 559 et s.

¹⁰¹⁹ Michel VIRALLYL, *Ibid.*, p. 550.

financement. Ils remplissent deux fonctions essentielles : d'une part, la mobilisation de fonds pour le développement, d'autre part, le conseil, l'assistance aux gouvernements en matière de stratégies, de programmes et de projets de développement.

713. Les interventions des organismes internationaux vers les pays en voie de développement se sont accrues au fur et à mesure de l'augmentation des besoins de ces pays et du ralentissement général des flux de capitaux vers ces régions. L'action des organismes internationaux ne consiste pas à se substituer complètement à des sources de financement qui font défaut, mais plutôt de tenter de recréer les conditions propices à l'investissement et à une croissance soutenue, en finançant des infrastructures et en renforçant les institutions. D'apporter aux populations les moyens de leur subsistance et du développement en délivrant un savoir-faire et des équipements appropriés. Mais aussi d'augmenter le niveau de l'éducation et d'instruction des habitants, favoriser les initiatives locales de développement. Et enfin, de répondre à des situations d'urgence (famines, catastrophes naturelles, sauvegarde de l'environnement) par des actions à long terme.

714. Cependant, les institutions de financement multilatérales, lorsqu'elles fournissent des conseils de politique générale ou un soutien financier, doivent respecter les voies de réforme judicieuses définies par les pays, qui tiennent compte des besoins des populations démunies et reflètent le souci de lutter contre la pauvreté. Elles doivent également prendre dûment en considération les besoins particuliers et les capacités d'exécution des pays en développement et en transition, en vue d'assurer la croissance économique et un développement durable. Pour ce faire, elles devraient, en donnant ces conseils, tenir compte des coûts sociaux des programmes d'ajustement et ceux-ci devraient être conçus de manière à limiter autant que possible les répercussions négatives sur les couches vulnérables de la société¹⁰²⁰.

715. Par ailleurs, le financement multilatéral de développement est une forme de coopération financière qui se poursuit selon deux axes. D'une part, il se réalise par l'intégration des politiques monétaires des États industrialisés ou en passe de le devenir, et

¹⁰²⁰ NATIONS UNIES., *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002, p. 15.

d'autre part, par l'organisation d'une aide au développement des pays pauvres qui prend essentiellement la forme de prêts, assortis de conditions qui concernent la politique budgétaire de ces pays. Parmi les quelques éléments que ces organisations financières ont en commun, on peut remarquer une structure d'administration souvent très similaire ; le schéma conseil de gouverneurs/conseil d'administration se retrouve dans la plupart des cas¹⁰²¹.

716. Enfin, cette étude démontre que le droit de vote s'exerce, au sein des organisations financières (sauf au sein de la BRI), proportionnellement au montant de la souscription de chaque pays, ce qui n'est pas le cas dans d'autres organisations, telles l'ONU ou l'OIT. Cette logique reproduit dès lors les rapports de forces existant entre les pays et contribue probablement à les maintenir ou à les renforcer.

¹⁰²¹ Jacques FONTANEL., *Organisations économiques internationales*, Paris, Masson, 1981, 311 p, p.145.

DEUXIEME PARTIE :

LE CADRE NORMATIF DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

717. Sous formes de dons ou de prêts, les recettes constituées des financements publics de l'aide au développement sont de plus en plus nombreuses, notamment pour faire face non seulement aux exigences d'une réelle démarche de développement dans différents secteurs, mais aussi pour pouvoir assurer un bon appui budgétaire et contribuer à l'amélioration du bien-être des populations. Pour répondre à ces exigences, des cadres normatifs ont été mis en place de manière très progressive par l'ONU. En effet, « *dès 1946, mais plus encore à partir de 1948-1949, l'ONU et les Institutions spécialisées ont mis sur pied, à la demande de plusieurs pays en développement (Liban, Chili, Pérou, Irak, Haïti) divers programmes d'assistance technique et d'aide financière* »¹⁰²². Cependant, à l'époque, il s'agissait que de créations empiriques. Car l'ONU procédait par tâtonnements successifs, au hasard des besoins et des circonstances. À cette fonction opérationnelle s'ajoutait une fonction normative. D'ailleurs, faut-il rappeler que dès le début, l'ONU se reconnaissait déjà la double mission de fournir des prestations et de formuler des principes. Elle n'a cessé depuis lors d'agir sur les deux plans.

718. L'étude réalisée tout au long de cette période laisse une impression d'improvisation et de désordre. On y relève chevauchements, gaspillages, doubles emplois. En effet, « *à l'époque, personne n'avait encore véritablement conscience de l'émergence d'un nouveau phénomène juridique. L'aide aux pays en développement n'apparaissait que comme l'une des multiples fonctions de L'ONU. La doctrine l'étudiant dans le cadre général du droit des organisations internationales et expliquait la création des nouveaux mécanismes par la théorie des compétences implicites. Il est vrai qu'aucune systématisation n'était encore possible puisqu'il n'existait pas de concept opératoire permettant de saisir là une réalité autonome* »¹⁰²³. Toutefois, il est important de rappeler que c'est à cette période que commençait

¹⁰²² Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.* p. 5. Voir également supra, l'introduction.

¹⁰²³ *Ibid.*

à se faire jour un souci de rationalisation et de coordination des activités d'aide des Nations Unies ainsi qu'une volonté de promouvoir un développement intégré (Rés. 521 (VI) du 12 janvier 1952) conçu à l'échelle mondiale (Rés. 1428 (XIV) du 5 décembre 1959). Ce sont ces préoccupations qui conduiront plus tard l'ONU à élaborer des stratégies globales¹⁰²⁴.

719. À partir des années 1964 à 1970, « on voit s'effectuer au sein de l'ONU et des autres institutions à vocation universelle un abondant travail de création institutionnelle et de production de normes et recommandations de portée juridique diverse, relatives à l'action internationale pour le financement du développement. Sans avoir pour l'instant à entrer dans le détail, on doit cependant signaler ici la création du PNUD en 1965 et celle de l'ONUDI en 1966, et l'institutionnalisation progressive de la CNUCED. Enfin, le 24 octobre 1970, l'Assemblée générale a adopté par consensus la longue résolution 2626 (XXV) portant *Stratégie pour la deuxième décennie des Nations Unies pour le développement* »¹⁰²⁵. En réalité, cette Stratégie a favorisé la mise en œuvre d'un véritable programme d'action, détaillé et coordonné, passant en revue tous les problèmes internationaux du financement public de l'aide au développement.

720. En outre, cette Stratégie a également contribué à la mise en œuvre d'un Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du financement du développement. Or, la notion de Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du financement du développement se construit sur l'exigence de solidarité entendue au sens des textes internationaux traditionnels portant sur la problématique du développement. Mais, à partir des années 2000, à cette exigence de solidarité s'est imposé un critère d'interdépendance qu'aujourd'hui aucun État ne conteste sur la scène internationale. Cela étant dit, qu'en matière d'APD, certains d'entre eux – occupés à la résorption des inégalités de développement¹⁰²⁶ – acceptent de remettre en cause des aspects de leur souveraineté par la soumission de leurs

¹⁰²⁴ Guy FEUER., *Les aspects juridiques de l'assistance technique dans le cadre des Nations Unies et des Institutions spécialisées*, Paris, LGDJ, 1957, 234 p.

¹⁰²⁵ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.* p. 9.

¹⁰²⁶ Dominique CARREAU, Patrick JUILLARD, *Droit international économique*, Paris, 5^e éd. Dalloz, 2013, 802 p, p. 67.

rapports d'assistance aux principes de la Déclaration de Paris de 2005. Ainsi, il n'est donc plus question pour les États de nouer entre eux des relations de jumelage gouvernées par des rapports fraternels, pas plus qu'il n'est question d'une simple « coopération » dès lors que ce terme générique renvoie à des rapports interétatiques institutionnels. L'intérêt se porte ici sur un « partenariat » en tant qu'instrument juridique dont l'assise serait une coopération régulée proprement intergouvernementale¹⁰²⁷. Sous cet angle, la Déclaration du Millénaire de 2000 se limite à fixer un objectif de Partenariat mondial pour le développement et ne fait que cela.

721. C'est donc à l'occasion des travaux préparatoires à l'adoption du Consensus de Monterrey sur le financement du développement¹⁰²⁸ adopté deux ans plus tard qu'apparaît le besoin de structurer cette notion de « partenariat ». En effet, selon l'article 4 de ce Consensus adopté, les États participants affirment l'idée que « *la réalisation des objectifs de développement de la communauté internationale, notamment ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire, appelle un nouveau partenariat entre les pays développés et les pays en développement* ». Dans cette logique, la communauté internationale réaffirme dans le cadre de ce Consensus l'engagement des États à réformer les règles de consentement à l'aide traditionnellement admises. Ainsi, aux termes de l'article 40 de ce consensus, « *les partenariats efficaces entre donateurs et bénéficiaires reposent sur la reconnaissance du rôle des autorités nationales dans la conception et l'exécution des plans de développement et, dans ce cadre, des politiques saines et une bonne gouvernance à tous les niveaux sont nécessaires pour garantir l'efficacité de l'APD* ». À cet égard, il est à noter qu'avec l'adoption de ce consensus, le droit du financement public de l'aide au développement apparaît comme un droit régulateur des rapports d'assistance, c'est-à-dire, la somme des normes juridiques de régulation ayant vocation à résorber les inégalités de développement entre un État bailleur de l'aide et son récipiendaire.

722. Dès lors, découvrir l'idée que recouvrent le cadre normatif du financement public de l'aide au développement, nécessite de déterminer si les règles et les procédures applicables à l'acheminement et à la gestion de l'APD, garantissent l'efficacité de l'aide et

¹⁰²⁷ Dominique CARREAU, Patrick JUILLARD, *Droit international économique*, op. cit., p. 67 et s.

¹⁰²⁸ Consensus de Monterrey sur le financement du Développement, (A/CONF.198/11), Monterrey (Mexique), 18-22 mars 2002).

engagement internationaux ? C'est la réponse à cette question qui détermine cette deuxième partie : le premier titre est consacré aux instruments juridiques du droit du financement public de l'aide au développement et le deuxième titre traite les processus de normalisation accrue des rapports d'assistance en matière d'aide publique au développement (Titre 2).

TITRE 1 : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

723. De façon générale, un instrument juridique est un acte rédigé en forme légale servant à établir un droit, une obligation, une convention. En d'autres termes, un instrument juridique est un acte pour installer un ordre dans une zone spécifiée. On distingue plusieurs instruments juridiques qui sont signés en traité ou convention, par les États ou par les organisations internationales comme l'ONU. En effet, les engagements, dans le domaine du financement public de l'aide au développement sont conclus sous des formes très diverses. Étant donné que la nouveauté relative du phénomène et son développement empirique, les instruments juridiques recouvrent une terminologie juridique abondante et imprécise. On utilise la terminologie de « traité », « accord », « protocole », « échange de lettres », et « contrat ». Ces terminologies n'ont pas de conséquences sur la validité des engagements conclus entre deux sujets de droit international. Pour qu'il y ait des droits et obligations de caractère international, il n'est pas nécessaire que ces instruments revêtent la forme d'un traité au sens strict dans leur aspect formel. Ainsi, dans l'affaire du Régime douanier austro-allemand, la Cour permanente de justice internationale dans son avis consultatif considère que, pour autant qu'il est question du caractère obligatoire des instruments internationaux, il n'y a aucune différence entre les différentes sortes d'accords. La Cour précise que « *de tels accords peuvent être faits sous forme de traité, convention, déclaration, accord, protocole ou échange de notes* »¹⁰²⁹.

724. Cependant, l'instrument juridique le plus important dont disposent les organismes chargés de gérer une opération de financement public de l'aide au développement reste, la Convention. Il est largement admis que la Convention a joué un rôle majeur dans le financement public de l'aide au développement. En effet, en incorporant les principes directeurs et les règles de procédure du droit du financement public de l'aide au développement, les conventions fournissent le moyen de les rendre juridiquement obligatoires pour les États qui y sont parties¹⁰³⁰. De plus, il apparaît que ces conventions, bien que soumises au droit

¹⁰²⁹ CPIJ, *Recueil des arrêts*, série A/B, 41, 1931, p. 47.

¹⁰³⁰ Michel VIRALLY, *op. cit.*, p. 552.

international et constituant, pour la plupart d'entre elles, de véritables traités, sont néanmoins d'une nature particulière.

725. Cependant, elles présentent des analogies frappantes avec les contrats administratifs, bien que les relations entre les autorités chargées d'une opération de financement public de l'aide au développement et les États bénéficiaires ne puissent être comparées à celles de la puissance publique avec son co-contractant¹⁰³¹. En effet, « *les opérations de financement public de l'aide au développement supposent la conclusion d'une série d'accord entre le bailleur de fond et le pays bénéficiaire. La caractéristique la plus importante de ces accords est l'incorporation d'une série de dispositions concernant la mise en œuvre, l'exécution, l'utilisation, le contrôle et l'évaluation du financement* »¹⁰³². Ainsi, dans le cadre du financement public de l'aide au développement, le droit international du développement peut recourir à tous les instruments conventionnels connus en droit international général (Chapitre 1). Mais, un examen approfondi de ces différents instruments est nécessaire afin de tirer quelques conclusions de la révision des fondements juridiques constitutifs des rapports d'assistance entre États qu'induit le système normatif présentement étudié et à proposer une définition des fondements juridiques constitutif d'un « partenariat » en droit international du développement (Chapitre 2).

¹⁰³¹ *Ibid.*

¹⁰³² Assad U. OMER, *op. cit.*, p. 70.

CHAPITRE 1 : LES INSTRUMENTS CONVENTIONNELS DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

726. Le droit du financement public de l'aide au développement recourt à toutes les techniques conventionnelles connues en droit international général. Cependant, les caractéristiques propres à cette discipline impriment à ces techniques certains traits particuliers¹⁰³³. En principe, toute opération de financement public de l'aide au développement implique la conclusion d'une série d'accords entre le bailleur de fonds et le bénéficiaire¹⁰³⁴. Ces accords instituent en général, des rapports contractuels « hiérarchisés » (pyramidaux) de deux ordres. En effet, « *le premier est formé d'accords conclus entre les États ou entre États et les institutions internationales, accords dont l'exécution nécessite la conclusion d'autres accords ou contrats. Ils sont régis, en principe, par le droit international et ils constituent comme tels des traités internationaux* »¹⁰³⁵. En revanche, « *les rapports du deuxième ordre sont constitués de contrats conclus en exécution des accords du premier ordre, entre le bénéficiaire et les firmes étrangères, principalement originaires du pays de bailleur de fonds* »¹⁰³⁶. Il s'agit des contrats d'exécution relevant, en principe, du droit national de l'État contractant et de ses juridictions, à moins que les parties au contrat n'aient choisi un autre droit pour régir leurs rapports. Enfin, il est important de rappeler que le traité et le contrat ont une donnée commune. « *Ils se basent l'un comme l'autre sur l'existence d'un accord de volontés, dont la vocation est de produire des effets de droit* »¹⁰³⁷. Le traité et le contrat nécessitent donc, un accord de volontés des parties engagées dans la convention. En effet, selon l'article 2, paragraphe 1. A, de la Convention de Vienne de 1969, « *l'expression [traité] s'entend d'un accord international*

¹⁰³³ Alain PELLET., *Le Droit international du développement*, PUF, Paris, Coll. « Que sais-je ? », n° 1731, 2^{ème} édition, 1987, p. 54.

¹⁰³⁴ V. supra, Introduction.

¹⁰³⁵ Assad U. OMER, *Le financement international public du développement*, op. cit., p. 94.

¹⁰³⁶ Alain PELLET, *Droit international du développement*, op. cit., p. 51.

¹⁰³⁷ Jules BASDEVANT., « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », *RCADI*, 1926, Vol. 15, p. 534-642, p.538.

conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière ». Partant de ces définitions, le système du financement public de l'aide au développement entraîne l'établissement de différents types de rapports juridiques fort complexes entre les États, les États et les organisations internationales, ainsi qu'entre les États et les particuliers.

727. Ces accords se présentent sous des formes variées et avec les contenus les plus différents. Ainsi, il est alors important de classifier ces instruments conventionnels du financement public de l'aide au développement (section 1). Il faut en effet noter que c'est dans ce domaine que l'activité opérationnelle des organisations internationales est la plus importante et que, si des accords internationaux ont posé les fondements du système international pour le développement, celui-ci s'est considérablement développé sur la base des résolutions des organes initiaux qui ont créé un enchevêtrement d'institutions, un écheveau complexe de relations, la multiplication des organes ayant nécessité la mise sur pied de mécanismes de coordination dont le fonctionnement est souvent critiqué. À cet égard, il est alors important d'exposer la place des résolutions en droit du financement public de l'aide au développement. (Section 2).

SECTION 1 : La classification des instruments conventionnels du droit du financement public de l'aide au développement

728. Le droit du financement public de l'aide au développement imprime aux accords qui seront examinés ci-dessous des caractères propres. En effet, on remarque que le niveau de développement des États contractants n'est pas sans influence sur les accords et que les organisations internationales jouent un rôle accru dans le droit de la convention du développement. Il faut toutefois noter que le droit du financement de l'aide au développement étant un droit multiforme, et dans cette perspective, il ne suffit pas de relever qu'il existe en la matière un grand nombre d'actes conventionnels. Il convient plutôt de révéler que les accords en lesquels il s'incarne présentent des différences notables tant en ce qui concerne les sujets de droit qu'en ce qui a trait aux matières règlementées. Il est donc nécessaire de les présenter à travers trois classifications fondées, sur le critère organique, matériel et sur leur portée

juridique. Cette section passe donc en revue les classifications des accords selon les critères organiques et matériels (§1) et les accords selon le critère de leur portée juridique. (§2).

§1 : Classification des accords selon les critères organiques et matériel

729. Dans cette section, seront abordés successivement la classification des accords selon le critère organique (A) et le critère matériel (B).

A. Classification des accords selon le critère organique

730. Pour mieux comprendre l'idée que recouvre la classification des accords selon le critère organique, notamment en matière de financement d'aide au développement, examinons dans un premier temps (1), les accords entre un pays développés et un pays en développement, et dans un second temps, les accords entre un pays en développement et une institution internationale.

1) Accord entre un pays développé et un pays en développement

731. En principe, il existe plusieurs types d'accords entre un pays développé et un pays en développement. Mais, le type d'accord le plus courant est celui des accords de coopération. En effet, un accord de coopération est une Convention négociée entre différentes autorités afin d'améliorer la collaboration en s'assurant d'une aide réciproque. Au demeurant, au lendemain de la décolonisation, de tels accords étaient conclus essentiellement entre les nouveaux États les anciennes métropoles. Cependant, rapidement, et pour éviter que ce réseau d'accords ne perpétue une dépendance post coloniale¹⁰³⁸, les pays en développement ont cherché à diversifier leurs partenaires soit en fonction de leur option idéologique, soit surtout en fonction de leurs intérêts économiques, voire politiques. Ainsi, nombre d'États en

¹⁰³⁸ Ainsi, dans les années 1956-1962, la France n'avait passé des accords qu'avec les trois pays du Maghreb et les pays d'Afrique francophone (y compris le Zaïre (l'actuel République démocratique du Congo), le Rwanda et le Burundi), mais elle a étendu son réseau conventionnel au-delà de ses anciennes possessions, en passant des accords avec des pays non francophones aussi bien en Afrique que sur les autres continents.

développement ont ainsi contracté avec la plupart des pays industrialisés à économie de marché, tout en recherchant le concours des anciens pays socialistes d'Europe orientale et aujourd'hui de la Chine.

732. Par ailleurs, les anciennes métropoles ont-elles-mêmes entendu ouvrir l'éventail de leurs partenariats, tandis que les autres États industrialisés cherchaient à multiplier leurs accords avec des pays en développement pour mieux assurer l'une contre l'autre leur implantation dans les pays en développement. Après les accords de coopération, ce sont les accords relatifs à la protection réciproque des investissements, les accords de commerce et de navigation et autres accords de coopération technique et scientifique qui se multiplient et forment la toile dans laquelle se forme les relations entre pays en développement et pays industrialisés. D'ailleurs, faut-il rappeler que depuis une dizaine d'année, les accords économiques et de développement se multiplient aussi entre pays en développement et notamment entre les pays du groupe BRICS¹⁰³⁹ et les autres pays en développement.

2) Accord entre un pays en développement et une institution internationale

733. Dans le domaine spécifique du financement public de l'aide publique au développement, on dénombre plusieurs types d'accords conclus entre les pays en développement et les institutions internationales, notamment les institutions financières internationales. Les exemples abondent, notamment les accords d'assistance conclus avec des organismes ou organisations tels que le PNUD ou l'ONUDI, accords de prêt ou de garantie passée avec la BIRD, l'AID, l'AMGI¹⁰⁴⁰ ou une autre institution financière internationale.

734. En effet, en ce qui concerne tout d'abord la BIRD, force est de constater que les opérations financées par cette dernière peuvent être classées en plusieurs catégories qui sont encadrées par des politiques spécifiques qui se reflètent dans les accords conclus entre l'État ou

¹⁰³⁹ Le BRIC, acronyme de Brésil, Russie, Inde et Chine (2009. Acronyme remplacé plus tard en 2011 par BRICS à la suite de l'adhésion de l'Afrique de Sud.

¹⁰⁴⁰ Laurence BOISON DE CHAZOURNES., « Le groupe de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement », in Droit de l'économie internationale Patrick DAILLIER, Géraud de La PRADELLE, Habib GHERARI (dir.), Paris, Pédone, 2004, 1119 p, p. 163 et s.

l'institution concernée et la Banque. Ces accords concernent des prêts, notamment pour le financement d'opérations d'investissement spécifiques dont l'objectif est de réaliser des activités qui créeront les infrastructures physiques et sociales nécessaires pour réduire la pauvreté et contribuer au développement durable des pays emprunteurs. De même, ces accords peuvent concerner « *également des prêts à l'appui de politiques de développement qui fournissent aux États un appui budgétaire destiné à instaurer des programmes institutionnels qui contribuent à une croissance durable, ainsi qu'à la réduction de la pauvreté* »¹⁰⁴¹. S'agissant en outre le FMI, il résulte qu'au-delà de son rôle de gendarme monétaire, œuvre à faciliter le rééquilibrage de la balance des paiements des États¹⁰⁴². Dans ce contexte, il accorde « *des [prêts] aux États, le plus souvent sous la forme d'achats de monnaie* »¹⁰⁴³.

735. Cependant, il est important de rappeler que dans ce domaine, il existait auparavant des accords passés entre un État et plusieurs organisations internationales dans le cadre du PEAT (Programme élargi d'assistance technique). Il en était ainsi parce que le PEAT n'était pas doté de la personnalité juridique internationale. Chaque organisation participante signait donc l'accord pour son compte. Il n'en va plus de même aujourd'hui. Le PNUD, bien qu'ayant la qualité d'organe subsidiaire des Nations Unies, dispose d'une autonomie qui lui permet de passer des accords en son nom propre.

736. C'est dans cette perspective que l'accord-type (accord de base ou accord de siège) passé par le PNUD avec les pays en développement comporte dans son préambule la disposition suivante : « *le Gouvernement et le PNUD (ci-après dénommés les Parties) ont*

¹⁰⁴¹ *Ibid.*

¹⁰⁴² Statuts du FMI., Article I : « v) *Donner confiance aux États membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates, leur fournissant ainsi la possibilité de corriger les déséquilibres de leurs balances des paiements sans recourir à des mesures préjudiciables à la prospérité nationale ou internationale.* ».

¹⁰⁴³ Jean-Marc SOREL., « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences », *European Journal of International Law*, 1996, pp. 42-66.

conclu le présent Accord dans un esprit d'amicale coopération »¹⁰⁴⁴. Généralement l'accord est signé entre le représentant de l'État et le Représentant-résident du PNUD.

B. Classification des accords selon le critère matériel

737. D'un point vu matériel, la classification des accords revient à cerner de plus près la substance même du droit international de l'aide au développement. Mais, il ne s'agit ici que de présenter, par souci de clarté, une typologie des accords. En effet, du point de vue de ces accords, les trois grands domaines où s'exerce l'action internationale pour le développement sont : l'aide et la coopération, le commerce (1), les investissements (2).

1) Accord de commerce, d'aide et de coopération

738. Comme indiqué précédemment, les accords de commerce, d'aide et coopération figurent parmi les trois grands domaines où s'exerce l'action internationale pour le développement. En effet, s'agissant l'accord de commerce, on trouve l'idée qui vient d'être énoncée ci-après : les accords de commerce passés entre pays développés et pays en développement ou entre pays en développement diffèrent fondamentalement de ceux qui connaît le droit commun du commerce international. C'est ainsi le cadre par excellence du « traitement, différencié et plus favorable » consacré par les accords du Tokyo Round. En effet, *« là où le droit commun pose comme principes de base l'égalité et la réciprocité, le droit du développement impose comme idées directrices la discrimination préférentielle et la non-réciprocité »*¹⁰⁴⁵.

739. Dans cette perspective, *« c'est l'association entre l'idée de commerce et celle de développement qui donne leur spécificité à ces accords, dans la mesure où elle remet en cause le principe de l'équivalence des prestations et où elle poursuit aussi des objectifs*

¹⁰⁴⁴ Par exemple l'Accord conclu le 25 octobre 1991 avec le Cameroun ; dans PNUD, disponible sur http://www.cm.undp.org/content/dam/cameroon/docs/Documents%20cadres/Accord_de_siege.pdf (consulté le 09 mai 2017).

¹⁰⁴⁵ HINDLEY., « L'Accord général sur le commerce des services », in : *Politique étrangère*, n°2 - 1993 - 58^eannée. pp. 334 et s.

*extracommerciaux au nom de l'équité, à savoir la correction des inégalités Nord-Sud ou le renforcement de la solidarité Sud-Sud »*¹⁰⁴⁶. Cependant, ces accords sont souvent difficiles à conclure du fait de la complexité des engagements et des besoins en développement des pays concernés.

740. En outre, en ce qui concerne les accords d'aide et de coopération, il est important de souligner qu'ils couvrent le vaste champ de l'assistance technique et de l'aide financière, tant sur le plan de la coopération bilatérale que sur celui de la coopération multilatérale. En effet, l'importance de ces accords vient du rôle que joue encore l'aide dans les rapports internationaux relatifs au développement. En principe, *« les modalités de cette aide varient en fonction de considérations diplomatiques et économiques multiples et prennent souvent en compte le degré de développement des pays demandeurs, notamment quand il s'agit des pays moins avancés »*¹⁰⁴⁷.

741. Cependant, malgré leur diversité, ces accords présentent un trait commun qui permet de les classer dans la même catégorie, à savoir que la fourniture des prestations qu'ils comportent se fait à des conditions plus favorables pour les États bénéficiaires que dans les accords de coopération technique, culturelle, scientifique ou financière passés entre pays développés.

2) Accord de financement et d'investissement

742. En principe, un accord de financement est un accord qui est généralement conclu entre un organisme financier multilatéral ou bilatéral et un pays en développement destinataire d'une aide sous la forme d'un prêt, crédit, don ou garantie. Dans le domaine spécifique de l'aide publique au développement, *« ces accords sont consentis à des termes et conditions plus favorables que ceux pratiqués sur le marché financier. Généralement, les termes et conditions*

¹⁰⁴⁶ Guy FEUER., « L'Uruguay Round et les Pays en voie de Développement », *Annuaire français de droit international*, volume 40, 1994, pp. 768-775, p. 759 et s.

¹⁰⁴⁷ *Ibid.*

*favorables se traduisent par une réduction du taux d'intérêt et/ou par un délai plus long de remboursement »*¹⁰⁴⁸.

743. En d'autres termes, on peut dire « *qu'en fournissant ces capitaux au titre du financement du développement, le bailleur de fonds a renoncé au résultat net du rendement que ces capitaux auraient produit sur le marché financier* »¹⁰⁴⁹. Les exemples les plus connus sont les accords conclus entre les banques multilatérales de développement, ou les agences d'aide bilatérale ou multilatérale et un pays en développement. À ce titre, « *ces accords sont caractérisés par le fait qu'ils incorporent toutes les conditionnalités auxquelles sont soumis les financements dont il est question* »¹⁰⁵⁰.

744. Par ailleurs, il convient de souligner que nombre de ces accords de financement ont fait l'objet de critique à cause des conditionnalités qu'ils contiennent. En effet, la multiplication des fonctionnalités est la conséquence du développement de nouveaux produits financiers et de nouvelles modalités d'octroi de l'aide. Afin de répondre aux critiques d'ingérence dans la politique économique d'États souverains, le FMI, a adopté, en 2002, une directive demandant que ces conditionnalités soient incorporées avec parcimonie et seulement si elles présentent une importance « décisive » dans la réussite du plan d'ajustement. Cette directive rappelle que « *les documents de programmes, notamment les lettres d'intention, seront préparés par les autorités (avec la coopération et l'assistance des services du FMI) et qu'ils représentent les objectifs de l'action des pouvoirs publics* »¹⁰⁵¹.

745. En outre, s'agissant les accords de protection ou de garantie des investissements, il convient de noter qu'il s'agit des conventions passées entre l'État dont relève l'investisseur privé et l'État d'accueil. Ces actes ont pour objet d'assurer à l'investisseur une sécurité que ne

¹⁰⁴⁸ Assad U. OMER, *Loc. cit.*, p 14.

¹⁰⁴⁹ *Idem.*

¹⁰⁵⁰ Mohammed-Abdiwahab BEKHECHI., « Some Observations Regarding Environmental Covenants and Conditions in World Bank Lending Activities », 287-314, dans *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999, ISBN 90-411-9753-2.

¹⁰⁵¹ FMI., Guidelines on Conditionality, disponible sur [https://fr.wikipedia.org/wiki/Conditionnalit%C3%A9_\(aide_internationale\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Conditionnalit%C3%A9_(aide_internationale)) (consulté le 25 septembre 2017).

lui procure pas toujours l'État d'accueil. En fait, il faut reconnaître que de telles conventions présentent une grande importance lorsque l'investissement est réalisé dans un pays en développement. En effet, l'objectif comporte des risques politiques ou économiques contre lesquels l'investisseur cherche à se prémunir en se retournant vers l'État d'origine.

§2 : Classification des accords selon le critère de leur portée juridique

746. Comme affirmé précédemment, « *les termes de convention, protocole, déclaration, charte, pacte, accord, modus vivendi, échange de notes, échange de lettres, mémorandum d'accord, procès-verbal approuvé, concordat, statut, et même dans certains cas, code de conduite* »¹⁰⁵², ont tous la même signification juridique en droit international¹⁰⁵³. Cependant, l'usage national peut varier d'un pays à l'autre. Cette imprécision quant à l'usage des termes s'explique. Au plan international, il n'existe aucune nomenclature officielle et reconnue par tous les acteurs. Le sens du terme dépend en grande partie des rédacteurs et du degré de formalisme des parties impliquées. L'usage d'un terme ou d'un autre renvoie en outre aux intentions des parties. D'ailleurs, la pratique révèle que les notions de « traité », « convention » et « accord », sont interchangeableables.

747. En outre, les inconvénients que présentent le procédé conventionnel, les accords internationaux portant sur les problèmes du développement sont extrêmement nombreux et constituent le point de passage nécessaire à toute concrétisation des principes posés par d'autres voies. En effet, « *les pays en développement manifestent une prédilection certaine pour les instruments multilatéraux conclus en forme solennelle, dont la négociation leur permet d'unir leurs efforts ; toutefois, s'agissant d'une [quasi-législation internationale], l'accord est difficile à obtenir et les pourparlers peuvent traîner en longueur comme en témoigne la III^e Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer - qui s'est étalée sur dix ans - et ce type d'accords, dont*

¹⁰⁵² Patrick DAILLIER., Alain PELLET., Nguyen QUOC DINH., *Droit international public*, op. Cit. p. 121.

¹⁰⁵³ D'ailleurs, faut-il rappeler que dans la pratique internationale, ces termes sont employés de manière abondante. Mais tous ces termes n'ont pas forcément la même signification en droit constitutionnel.

l'élaboration est lourde et lente, est en fait assez rare »¹⁰⁵⁴. Quant aux traités bilatéraux, indispensables pour mener quelque action concrète que ce soit, ils foisonnent : traités de commerce, conventions d'investissement, accords de coopération technique, entre deux États, accords de base d'assistance technique entre un État et une organisation internationale et accords complémentaires, accords collatéraux organisant la collaboration entre plusieurs organisations internationales en vue de l'accomplissement d'un projet déterminé, accords de prêts de la BIRD, etc.¹⁰⁵⁵.

748. Nous essaierons, dans ce paragraphe, de classifier ces accords selon le critère de leur portée juridique qui vise à grouper l'ensemble de ceux-ci en catégories distinctes et d'en faciliter l'étude. Pour la commodité de l'exposé, le plus simple est probablement de présenter, dans un premier temps, un panorama rapide des accords de base et complémentaire destinés à moduler les engagements résultant d'un traité ou accord permettant d'en préciser l'interprétation (A), puis dans un second temps, d'exposer de manière plus précise les contrats d'exécution et les contrats d'investissement (B).

A. Les accords de base et les accords complémentaires

749. Les accords passés pour l'exécution d'un programme de coopération technique relèvent de types très variés et composent souvent des systèmes complexes et, dans une certaine mesure, hiérarchisés. On peut distinguer les accords de base d'une part (1), et les accords complémentaires d'autre part (2).

1) Les accords de base

750. Les accords de base recouvrent l'ensemble des accords passés avec les États bénéficiaires. En règle générale, « *les organisations exécutant un programme de coopération technique passent d'abord avec chaque État bénéficiaire un [accord de base], qui définit le cadre juridique général dans lequel vont se développer les relations de coopération entre cet*

¹⁰⁵⁴ Alain PELLET., *Le Droit international du développement*, op. cit, p.54.

¹⁰⁵⁵ *Idem.*

*État et elles-mêmes. C'est dans cet accord de base que prend place la référence aux principes directeurs et aux règles de procédure »*¹⁰⁵⁶. Les accords de base sont donc des accords dont l'exécution nécessite la conclusion d'autres accords (accords complémentaires, contrats d'exécution). Ils « *constituent des accords internationaux, conclus entre l'État emprunteur ou bénéficiaire et l'État ou l'organisation internationale dispensatrice de capitaux »*¹⁰⁵⁷. Ces accords forment la base juridique des relations entre les parties contractantes dans le domaine de la coopération économique et financière, mais aussi souvent de la coopération technique.

751. La pratique des relations internationales dans le domaine du financement public de l'aide au développement économique permet de distinguer les accords de base de caractère général et les accords de base de caractère particulier servant à la réalisation et au financement d'un ou de plusieurs projets spécifiques de développement. En effet, l'accord de base général est un accord qui a une portée générale et tend à établir une coopération s'étendant à tous les domaines de la coopération qui peut être politique, sociale, culturel, technique, économique et financière.

752. En règle générale, les organisations exécutant un programme de coopération technique passent d'abord avec chaque État bénéficiaire un « accord de base », qui définit le cadre juridique général dans lequel vont se développer les relations de coopération entre cet État et elles-mêmes. C'est dans cet accord de base que prend place la référence aux principes directeurs et aux règles de procédure. On y trouve aussi « *des dispositions relatives aux privilèges et immunités de l'organisation et de ses agents, aux obligations générales de l'État, au règlement des différends, etc.* »¹⁰⁵⁸.

753. De ce qui précède, il résulte que « *l'accord de base général fixe les principes généraux régissant les relations réciproques des parties contractantes dans le domaine de la coopération au développement, sans engagements précis relatifs à la réalisation d'un ou de*

¹⁰⁵⁶ Michel VIRALLY, *op. cit.*, p. 552.

¹⁰⁵⁷ Guy FEUER., *Loc. cit.* p.34.

¹⁰⁵⁸ Cf. *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1963, p. 29-46.

plusieurs projets de développement »¹⁰⁵⁹. À ce titre il constitue un cadre juridique pour les accords complémentaires qui auront pour objet la réalisation d'un investissement spécifique.

754. De ces considérations, il résulte qu'un accord de base général peut être qualifié d'accord-cadre. En effet, au sens des textes nationaux issus de la réforme des marchés publics de 2016 les « *accords-cadres sont les contrats conclus par un ou plusieurs acheteurs avec un ou plusieurs opérateurs économiques ayant pour objet d'établir les règles relatives aux bons de commande à émettre ou les termes régissant les marchés subséquents à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées* »¹⁰⁶⁰. Ce sont des marchés publics qui déterminent, sur une période donnée, les modalités de passation de marchés subséquents ou de bon de commande avec un ou plusieurs opérateurs économiques. Concrètement, sur toute la période de l'accord-cadre, l'acheteur s'engage à contracter avec les entreprises sélectionnées sur les prestations objets de l'accord-cadre.

755. En outre, « *les accords de base particuliers sont des accords qui ont pour objet le financement de la réalisation d'un ou de plusieurs projets de développement. Ils se placent expressément dans le cadre de l'accord de base, auquel ils se réfèrent, et définissent de façon détaillée l'objet et les conditions d'exécution du projet spécifique auquel ils se rapportent. Ils sont généralement connus sous le nom de [plans d'opérations]* »¹⁰⁶¹. C'est donc cet ensemble de conventions emboîtées les unes dans les autres qui gouvernent les relations de l'État bénéficiaire avec les organes du programme

¹⁰⁵⁹ Assad U. OMER., *Op, cit.* p.174.

¹⁰⁶⁰ La réforme d'avril 2016 a apporté un changement concernant la définition des marchés à bons de commande. Auparavant considérés comme une catégorie de marché public en elle-même, ils sont à présent considérés comme un type d'accord-cadre. On distingue donc les accords-cadres avec marchés subséquents et les accords-cadres à bon de commandes. C'est l'article 78 du décret du 25 mars 2016 qui nous explique que la différence entre les deux, repose sur les éléments indiqués dans les pièces de marché : si elles précisent tous les détails relatifs aux contrats passés avec les attributaires (prix forfaitaires, durées contractuelles etc.), alors il s'agit d'un marché à bons de commande ; sinon, il s'agit d'un accord cadre à marchés subséquents.

¹⁰⁶¹ Michel VIRALLY., « La notion de programme : un instrument de la coopération technique multilatérale », *AFDI*, 1968, pp. 530-553, p.530 et s.

756. Ils sont conclus, comme les accords de base de la catégorie précédente, de gouvernement à gouvernement ou de gouvernement à organisation internationale. Ils se divisent en deux sous catégories, notamment les accords qu'on peut qualifier de « principe » et ceux contenant des règles matérielles relatives au financement¹⁰⁶². En effet, « *l'accord de principe est un accord par lequel deux parties ou plus fixent certains éléments seulement d'un contrat futur* »¹⁰⁶³. Il a lui-même la nature d'un contrat s'il en réunit les éléments essentiels, imposés par le code civil.

2) Les accords complémentaires

757. Si les accords de base constituent le fondement juridique des rapports des parties concernant le financement et la réalisation des projets du développement, « *les accords complémentaires constituent la base de leur fonctionnement* »¹⁰⁶⁴. Les accords de ce type ont pour objet de définir la portée et la durée du projet envisagé, ses modalités de mise en œuvre, « *les conditions et les modalités de son financement, et de fixer les droits et obligations respectifs des parties dans la réalisation du projet en question* »¹⁰⁶⁵. Ces accords sont, conformément aux accords de base, négociés et conclus par les représentants autorisés des deux gouvernements. Par exemple, dans la pratique des accords de coopération conclue par la France, c'est l'agence française de développement (AFD) et dans celle des États-Unis, c'est l'Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development ou USAID¹⁰⁶⁶) qui sont chargées de négocier et de signer les accords

¹⁰⁶² Assad U. OMER., *op. cit.*, p.72.

¹⁰⁶³ Guy FEUER., *op. cit.*, p. 103-115.

¹⁰⁶⁴ France DEBY-GERARD., *Le rôle de la règle de conflit dans le traitement des rapports internationaux*, Dalloz, paris 1973, p.45.

¹⁰⁶⁵ Assad U. OMER., *op. cit.* p.72.

¹⁰⁶⁶ L'Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development ou USAID) est l'agence indépendante du gouvernement des États-Unis chargée du développement économique et de l'assistance humanitaire dans le monde. L'agence travaille sous la supervision du président, du département d'État et du Conseil de sécurité nationale.

complémentaires. Du côté du pays emprunteur ou bénéficiaire, c'est le gouvernement ou une de ses subdivisions, qui conclut ces accords. C'est-à-dire les accords complémentaires sont en principes négociés et conclus entre le gouvernement de l'État bénéficiaire ou ses représentants autorisés et l'institution désignée dans l'accord.

758. Cependant, il faut d'ores et déjà relever que cette catégorie d'accord est généralement conclue dans le cadre des accords bilatéraux. En effet, dans la pratique du financement public de l'aide au développement, les accords bilatéraux sont souvent négociés et conclu par des ministères et des agences publiques qui varient selon les États. En France par exemple, « 80% des accords bilatéraux sont le plus souvent négociés et conclus par les ministères de l'Économie et des Affaires étrangères, et cela essentiellement au travers de l'AFD »¹⁰⁶⁷.

759. Au vu des considérations qui précèdent, force est donc de constater que les accords complémentaires sont conclus en vertu des accords de base. Mais pour qu'un financement soit effectif, il est nécessaire que les parties contractantes concluent des accords complémentaires. Cependant, la question suivante se pose : la conclusion d'un accord complémentaire constitue-t-elle une obligation ou non pour les parties contractantes de l'accord de base ?

760. Pour répondre à cette question, nous devons voir le rapport entre les accords de base et les accords complémentaires et, ensuite, faire une distinction entre les accords de base généraux et ceux particuliers. Premièrement, on pourrait penser que ceux des accords de base généraux dont l'application nécessite la conclusion d'autres accords pourraient être considérés comme le « *pacta de contrahendo* »¹⁰⁶⁸. En effet, le "*Pactum de contrahendo*" est une expression latine utilisée en droit international, pour désigner une convention préalable à la négociation d'un accord international dans laquelle les représentants des États signataires

¹⁰⁶⁷ Olivier CHARNOZ., Jean-Michel SEVERINO., *L'aide publique au développement*, coll. « Repères », *op. cit.*, p. 48.

¹⁰⁶⁸ Le « *Pactum de contrahendo* » est une expression latine utilisée généralement en droit international, pour désigner une convention préalable à la négociation d'un accord international dans laquelle les représentants des États signataires établissent la liste des questions sur lesquelles portera une future négociation et par laquelle ils déterminent les limites de ce qui est négociable.

établissent la liste des questions sur lesquelles portera une future négociation et par laquelle ils déterminent les limites de ce qui est négociable. Ainsi, le « *pacta de contrahendo* » n'exige des parties que la conclusion d'un accord. Or, les accords de base, nous l'avons vu, comportent des droits et obligations pour les parties contractantes. Par conséquent, ils ne peuvent pas être assimilés au « *pacta de contrahendo* »¹⁰⁶⁹.

B. Les contrats d'exécution et les contrats d'investissement

761. En principe, l'administration peut avoir intérêt à faire exécuter les travaux nécessaires par d'autres partenaires. Pour ce faire, elle peut conclure un marché avec une personne publique ou privée. De plus, il faut noter que certains pays en développement ont imaginé d'autres formules juridiques leur permettant de répondre à leurs besoins de développement. Dans la pratique, parmi les contrats les plus fréquemment utilisés, il y a lieu de mentionner deux catégories principales qui s'illustrent par des objectifs et des contenus spécifiques pour le développement. Ces deux catégories sont : les contrats d'exécution (1) et les contrats d'investissement (2) que l'on peut regrouper sous le terme générique de « contrats de développement ».

1) Les contrats d'exécution

762. Comme évoqué précédemment, l'administration peut avoir intérêt à faire exécuter les travaux nécessaires par d'autres partenaires. Elle peut conclure un marché avec une personne publique ou privée. Elle doit toutefois respecter les principes fondamentaux du code des marchés publics¹⁰⁷⁰. Car il s'agit d'un « *contrat passé entre une personne publique et une personne privée par le biais duquel cette dernière s'engage à effectuer un travail public* »¹⁰⁷¹. S'agissant d'un contrat administratif, la compétence en cette manière relève du juge

¹⁰⁶⁹ Assad U. OMER., *loc. cit*, *Ibidem*, p.62.

¹⁰⁷⁰ Un marché public est un contrat administratif conclus à titre onéreux entre un organisme public et un fournisseur ou un prestataire pour répondre aux besoins d'un organisme public en matière de travaux, de fournitures ou de services.

¹⁰⁷¹ Sophie NICINSKI., *Droit public des affaires*, coll. « Domat droit public », éd. LGDJ, 2010, p. 511.

administratif. En outre, dans le domaine spécifique des accords de financement public de l'aide au développement, « *cette catégorie d'instruments juridiques est caractérisée par la participation des entreprises publiques ou privées (non-sujets du droit international) dans l'exécution et la réalisation des projets financés par les capitaux publics* »¹⁰⁷².

763. Ces contrats sont conclus entre les organismes publics ou les entreprises privées, et le gouvernement emprunteur ou ses organismes. Toutefois, il faut noter que les contrats d'exécutions soient inclus ou non dans les accords bilatéraux, les entreprises participant à la réalisation d'un projet signeront des contrats avec les organismes du pays emprunteur. Fondamentalement, les activités des entreprises des pays socialistes et celles des pays à l'économie de marché ont le même résultat : exécuter et réaliser des projets financés (sous différentes formes) par leur gouvernement en vertu des accords bilatéraux.

764. Les contrats d'exécution sont de différents types : contrat d'engineering, contrat de vente et de fourniture de biens d'équipement, contrat de management, contrat d'installation ou contrat intégré et combiné. En effet, toutes les variétés de ces contrats que nous avons mentionnés plus haut peuvent être couvertes par le terme général de contrat de service. Par ce terme, on entend un rapport contractuel établi entre le gouvernement d'un pays en voie de développement et une entreprise ou société étrangère. Ce rapport a pour objet la réalisation d'un projet de développement sur le territoire du gouvernement partie au contrat : il peut s'agir de la construction d'ouvrages, de la mise en valeur de ressources naturelles, d'exploitation et d'utilisation des matières premières, etc. En d'autres termes, « *le contrat de service est un contrat par lequel une des parties (entreprise étrangère) s'oblige à réaliser un projet précis, moyennant une rémunération que l'autre partie (le gouvernement) s'engage à lui payer* »¹⁰⁷³.

765. Les caractéristiques de ce genre de contrat sont multiples. Tout d'abord, ce type de financement est fait en tout ou en partie par le gouvernement (à travers des prêts ou des dons reçus des pays dispensateurs ou des organisations financières). De plus, il n'y a que des obligations contractuelles entre les parties. De même, la propriété de l'ouvrage reste, juridiquement, titre du gouvernement partie au contrat. Enfin, l'accent est mis, non plus sur les

¹⁰⁷² Assad U. OMER., *loc. cit.*, p.76.

¹⁰⁷³ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *loc. cit.*, p. 285.

investissements dans le sens de participation financière, mais davantage sur la capacité de gestion et sur les moyens technologiques de l'entreprise étrangère¹⁰⁷⁴. Ainsi, selon les développements qui précèdent, ces contrats fournissent aux pays en développement le moyen d'acquérir et de disposer d'une capacité leur permettant d'assurer effectivement l'exercice de leur souveraineté économique¹⁰⁷⁵.

2) Les contrats d'investissement

766. Les contrats d'investissements étrangers sont « *des accords entre un investisseur étranger (ou une filiale locale d'un investisseur étranger) et un pays (ou une entité publique). Ils définissent les termes d'un projet d'investissement dans le territoire. Ces contrats d'investissement étranger incluent des accords de concession, des accords de développement minier et des contrats de partage de la production* »¹⁰⁷⁶. Ainsi, ces accords constituent ce qu'on peut qualifier accord d'investissement international (AII). Or un accord d'investissement international est un traité conclu entre les pays qui exige que les parties établissent pour les investisseurs et investissements étrangers certaines normes de traitement et protections. En fait, il faut reconnaître que « *ces AII permettent en général aux investisseurs étrangers de poursuivre en justice le pays dans lequel ils font un investissement directement auprès d'un arbitrage international pour violation du traité* »¹⁰⁷⁷.

767. Dans le cadre des contrats d'investissements, la société étrangère s'engage à immobiliser sur le territoire national un certain capital, propre à lui permettre de mener une opération économique complexe : extraction, production, transformation, commercialisation,

¹⁰⁷⁴ Cependant, il convient de noter que les contrats conclus pour l'exécution d'un projet dont le financement est fourni par un État autre que le l'État d'origine des entreprises participantes, sont également de ce type de contrat de service. Par exemple, le Gouvernement afghan a conclu un contrat avec la Société française d'Études et de Réalisations ferroviaires (SOFREAIL) pour l'étude de la construction des chemins de fer transghans (1 815 km). L'étude et la construction de ce projet est financé sont financées par un prêt du Gouvernement iranien.

¹⁰⁷⁵ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.* p. 285.

¹⁰⁷⁶ Source: *IIED Briefing 4: Foreign Investment Contracts* (2007).

¹⁰⁷⁷ CCSSI: *The impact of Investment Treaties on Governance of Private Investment in Infrastructure* (2014).

etc., d'un ou de plusieurs produits. D'ailleurs, parmi les contrats d'investissement, la concession est sans aucun doute à l'origine de l'installation la plus stable de l'investisseur étranger qui a obtenu de l'État d'accueil le droit d'exploiter, pendant une durée généralement longue (jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans), certaines de ses richesses et s'engage, en contrepartie, à effectuer les investissements nécessaires à cette exploitation et à verser une redevance. D'autres contrats d'investissement ne sont pas des concessions, mais de simples conventions d'établissement, le particulier étranger se proposant seulement de produire certains biens dans l'État en développement¹⁰⁷⁸.

768. Cependant, il faut d'ores et déjà relever que les pays en développement se méfient aujourd'hui de ces techniques contractuelles (et tout spécialement de la concession), qui ne se conçoivent guère sans une stabilité qui risque d'hypothéquer leurs choix économiques et politiques, et manifestent leur préférence pour des relations qui permettent dès le départ un encadrement plus poussé de l'investissement étranger. C'est le cas « *des contrats de participation ou d'entreprises conjointes (joint-ventures) par lesquels la société étrangère s'associe avec des intérêts nationaux pour mener à bien l'opération projetée, ce qui permet un contrôle par ceux-ci soit que l'association leur réserve la majorité, soit qu'ils bénéficient d'une minorité de blocage* »¹⁰⁷⁹.

769. Au vu des considérations qui précèdent, force est donc de constater que les relations entre le bailleur de fonds et le pays bénéficiaire sont alors définies par des accords complexes à formes multiples dont les parties ne sont pas nécessairement les mêmes de part et d'autre et qui ne relèvent pas toujours du droit international. Comme cela y est, nous sommes alors amenés à nous interroger si la particularité hiérarchique et le domaine de l'activité faisant l'objet de ces accords n'influencent pas le droit applicable à ces différents accords de financement. C'est la question qui fera l'objet de la section suivante.

¹⁰⁷⁸ Alain PELLET., *ibid.*, p. 57.

¹⁰⁷⁹ *Ibid.*

SECTION 2 : La place des résolutions en droit du financement public de l'aide au développement

770. Les résolutions des Nations Unies sont l'expression formelle de l'opinion ou de la volonté des organes qui les adoptent¹⁰⁸⁰. Les résolutions jouent un rôle capital dans la mise en œuvre de l'aide publique au développement. En effet, « *c'est essentiellement par voie de résolution qu'ont été formulés les grands principes qui sont à la base du droit du financement public de l'aide au développement. Sous l'impulsion des pays en développement, l'Assemblée générale des Nations Unies a joué dans ce domaine un rôle de première importance* »¹⁰⁸¹. Parmi les textes fondamentaux qu'elle a adoptés, on peut citer notamment la résolution 200 (III) du 4 décembre 1948 relative à l'assistance technique des Nations Unies, la résolution 1803 (XVII) du 14 décembre 1962 sur la souveraineté des ressources naturelles, la résolution 1542 (XXIV) du 11 décembre 1969 sur le progrès et le développement dans le domaine social, les grandes résolutions sur le nouvel ordre économique international et la Charte des droits et devoirs économiques des États.

771. Il faut ajouter à cette nomenclature les résolutions 1710 (XVI) du 19 décembre 1961, 2626 (XXV) du 24 octobre 1970, 35/56 du 5 décembre 1980 et 45/199 du 21 décembre 1990 portant Stratégies pour les quatre décennies des Nations Unies pour le développement. On peut aussi citer, les résolutions adoptées à la suite de la Déclaration du millénaire portant sur la réalisation Objective du millénaire pour le développement (OMD) dans les années 2000 (notamment, la résolution A/RES/55/2 du 8 septembre 2000)¹⁰⁸², puis celles relatives aux Objectifs de développement durable (ODD), à partir de 2015 (notamment, la résolution A/RES/70/1 du 25 septembre 2015).

¹⁰⁸⁰ Cf. Conseil de sécurité des Nations Unies, « Les résolutions des Nations Unies », disponible sur <https://www.un.org/securitycouncil/fr/content/resolutions> (consulté le 23 janvier 2021)

¹⁰⁸¹ Cf. Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.* p. 286. Ou voir Alain PELLET., *op. cit.*, p. 37.

¹⁰⁸² Cf. Sommet mondial pour le développement durable, A/RES/57/253, 21 février 2003.

772. On ne saurait omettre, toutes les résolutions adoptées sur le développement durable dans les années 1990 (notamment, la résolution 47/191 du 22 décembre 1992)¹⁰⁸³. D'autres organes comme le Conseil économique et social et surtout la CNUCED ont également participé à l'action normative des Nations Unies dans ce domaine. Or, on le sait, « les résolutions des Nations Unies sont dépourvues de force obligatoire hormis les cas prévus par la Charte (admission de nouveaux membres, création d'organes subsidiaires, vote du budget, etc.). Il y a donc un décalage évident entre l'importance des principes proclamés et la valeur juridique des textes qui les supportent. La cause en est bien connue elle est essentiellement d'ordre politique. Les pays en développement, majoritaires au sein des organes pléniers des Nations Unies ont acquis à partir de 1960 la maîtrise de l'adoption des résolutions. Ils ont largement fait usage de cette technique pour exprimer leurs revendications, dans la mesure où les réticences des pays occidentaux empêcheraient de faire passer celles-ci dans le droit conventionnel »¹⁰⁸⁴. Ainsi, les résolutions internationales sont donc des instruments d'aide au développement. Cependant, ces instruments font l'objet de controverse sur sa valeur juridique (§2).

§1 : Les résolutions internationales : instruments d'aide publique au développement

773. Par définition, « une résolution est un acte juridique unilatéral, au contenu juridique variable, mais toujours imputable à l'organe qui l'adopte. En cela elle s'oppose à la convention internationale, qui lie les États qui y sont parties »¹⁰⁸⁵. Il est cependant incontestablement possible qu'une convention soit adoptée par voie de résolution : on peut en

¹⁰⁸³ Cf. Diffusion des principes de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, A/RES/48/190, du 20 janvier 1994.

¹⁰⁸⁴ Hervé CASSIN, al., *Droit international du développement*, op. cit., p. 187.

¹⁰⁸⁵ Michel VIRALLY, « La 2^e décennie des Nations Unies pour le développement : Essai d'interprétation para-juridique », *Annuaire français de droit international*, vol. 16, 1970, pp. 9-33, p. 25.

citer de nombreux exemples¹⁰⁸⁶. Dans ce contexte, la résolution arrête le texte de la convention et l'ouvre à la signature, ou invite les États à y adhérer la convention qui ne lie que les États qui ont accomplis les formalités requises, conformément aux règles générales du droit des traités. Il ne suffit pas, par conséquent, d'observer que la stratégie a été adoptée par voie de résolution pour déterminer sa nature juridique¹⁰⁸⁷.

774. En outre, les résolutions internationales sont à la fois des textes conflictuels et concertées répondant à des besoins différents. Les premiers se présentent comme des instruments de pression aux mains du pays en développement, alors que les secondes traduisent l'accord des États. Il convient également de distinguer les résolutions qui énoncent des principes et des règles abstraites et celles qui sont à l'origine d'actions concrètes et permettent de traduire en acte les principes (A). À travers les résolutions, la scène internationale donne ainsi l'impression que les positions des États s'apprêtent à évoluer et, malgré de fortes résistances, l'absence d'obligation de financement commence à céder devant l'idée d'un droit de l'aide régulateur des rapports d'assistance entre États (B).

A. Les résolutions tournées vers l'action : programmes et stratégies

775. Le droit du financement public de l'aide au développement est, avant tout le droit des actions internationales pour le développement, et de nombreuses résolutions ont précisément pour objet de promouvoir ces actions qui peuvent revêtir un grand nombre de modalités diverses. On peut les résumer à deux grands types. Certaines organisent des actions ponctuelles ou des organes susceptibles de mener des opérations concrètes, on les appelle les programmes d'action (1) et d'autres constituent des programmes globaux synthétisant et coordonnant un ensemble de projets (2).

¹⁰⁸⁶ Notamment la rés. 2222 (XXI) relative au traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extraatmosphérique, et la rés. 2020 (XXI) adoptant les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

¹⁰⁸⁷ Michel VIRALLY, « La 2^e décennie des Nations Unies pour le développement : Essai d'interprétation para-juridique », *Annuaire français de droit international*, *op. cit.*, p. 26.

1) Les programmes d'action

776. Les programmes d'action « sont des résolutions répondant à la nécessité de définir une ligne de conduite qui tienne compte de tous les facteurs en cause et, s'adressant à la communauté internationale dans son ensemble, sont destinées à orienter l'activité tant des organisations internationales que des États eux-mêmes »¹⁰⁸⁸. Dans son acception la plus simple, un programme « est une résolution par laquelle un organe fixe les grandes lignes de sa politique à l'égard d'un problème donné. Sa mise en œuvre est assurée soit par l'organe qui l'a adopté lui-même, il s'agit d'une directive à usage interne, soit par des organes exécutifs »¹⁰⁸⁹. Ces derniers peuvent être préexistants au programme ou, et c'est le cas le plus fréquent à partir du moment qu'il s'agit d'un programme opérationnel de quelque importance, être créés spécialement pour réaliser les tâches particulièrement nécessaire lorsqu'un fonds, distinct du budget ordinaire, est institué pour assurer le financement du programme adopté.

777. Cette institutionnalisation des programmes est tellement importante que, souvent, le terme « programme » vise aussi bien la résolution (ou l'ensemble des résolutions) qui le définit que la structure chargée de le mettre en œuvre (notamment le cas du PNUD ou du PAM) à laquelle on est même conduit à reconnaître une personnalité juridique internationale¹⁰⁹⁰.

778. Cependant, le recours aux facteurs de cohérence que constituent les programmes est aujourd'hui généralisé dans le système des Nations Unies. Deux applications systématiques particulièrement intéressantes doivent être soulignées. D'une part, à la suite des suggestions contenues dans l'étude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement, l'activité du PNUD¹⁰⁹¹ s'ordonne autour de « programmes par pays » qui déterminent par avance, en fonction des besoins exprimés par les États sur la base de chiffres indicatifs de

¹⁰⁸⁸ Alain PELLET, *Droit international du développement*, op. cit., p. 40.

¹⁰⁸⁹ *Ibid.*, p. 40.

¹⁰⁹⁰ Alain PELLET, op. cit., p. 40 et s.

¹⁰⁹¹ Michael SCHOISWOHL, « United Nations Development Program », *Max Planck Encyclopedia of public International Law*. (Rudiger Wolfrum dir.) Oxford University Press, 2010, Vol. 11, X. p. 332.

planification (CIP)¹⁰⁹², la politique de l'organisation à l'égard de chacun en matière d'assistance technique. Ainsi, le principe de la primauté de l'intérêt national du pays bénéficiaire joue pleinement ici. Sa prise en considération est encore accentuée par la résolution 2688 (XXV) qui a réformé le PNUD en 1970¹⁰⁹³. En effet, ce texte substitue la technique de la programmation par pays à celle de la programmation par organisation. Cette technique qui constitue encore, à ce jour, le fondement de l'action du PNUD assure « *l'utilisation la plus rationnelle et la plus efficace des ressources dont le Programme dispose pour ses activités afin de produire l'effet maximal sur le développement économique et social des pays en voie de développement* ».

779. D'autre part, depuis quelques années, la présentation du budget de l'ONU et d'un certain nombre d'institutions spécialisées se fait par programmes. Cet effort de rationalisation est complété par la difficile recherche d'un système de planification à moyen terme adapté. La signification et la portée des programmes adoptés au sein des Nations Unies tendent ainsi à croître et culminent avec la notion de « stratégies ».

2) Les stratégies

780. Le besoin d'une résolution comme un instrument d'aide au développement est apparu de manière progressive. En effet, « *les programmes d'action de grande envergure visant un objectif déterminé (par exemple, la campagne contre la faim), sont nés de la nécessité de coordonner l'action des États et des organisations internationales dans un domaine précis du fait de la complexité des buts poursuivis et de la lourdeur des mécanismes à mettre en œuvre* »¹⁰⁹⁴. La stratégie s'apparente à cette catégorie de programmes mais constitue un effort de synthèse plus ambitieux encore. Dès les années 1950, les Nations Unies ont affirmé la nécessité d'appréhender le phénomène du développement inégal dans une perspective globale.

¹⁰⁹² Les chiffres indicatifs de planification (CIP) ne sont pas considérés comme constituant un engagement mais comme une indication raisonnable proposée par l'Administration du PNUD aux gouvernements en fonction des critères et directives fixés de temps à autre par le conseil d'administration. Les définitifs sont approuvés par ce dernier en même temps que le programme du pays intéressé.

¹⁰⁹³ Hervé CASSAN, al., *Droit international du développement*, op. cit., p. 318.

¹⁰⁹⁴ Alain PELLET, op. cit., p. 41.

C'est dans cette perspective que l'Assemblée générale a franchi une étape importante en proclamant les dix années suivantes « décennie des Nations Unies pour le développement » (rés. 1710 (XVI))¹⁰⁹⁵.

781. Formellement, la Décennie a été proclamée par une résolution de l'Assemblée générale. Elle détermine la période au cours de laquelle devra être mise en œuvre la stratégie internationale du développement, qui en constitue le contenu opératoire¹⁰⁹⁶ et qui a été adoptée par la résolution 2626 (XXV)¹⁰⁹⁷. En effet, « *le 24 octobre 1970, l'Assemblée générale a adopté par consensus la longue résolution 2626 (XXV) portant Stratégie pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement. il s'agit cette fois-ci d'un véritable programme d'action, détaillé et coordonné, passant en revue tous les problèmes internationaux du développement. Ce texte n'a été accepté par les pays en développement qu'avec toutes sortes de réserves, et en définitive il est resté en grande partie lettre morte, comme beaucoup d'instruments ultérieurs du même type* ». Cependant il a énoncé de *lege ferenda* un certain nombre de principes et de règles qui ont accéléré l'évolution des idées les directions dans lesquelles le droit positif était invité à s'engager.

782. D'après les textes précités, « *ce sont les gouvernements, qui [s'engagent, individuellement et collectivement], [souscrivent], [décident], [proclament solennellement leur résolution]. Les gouvernements en tant que tels prennent donc position à l'égard de la stratégie, que l'Assemblée générale se borne à [adopter]. Si les gouvernements déclaraient agir seulement [individuellement], on pourrait voir là une série de prises de position parallèles et indépendantes. Le fait qu'ils se soient engagés [individuellement et collectivement] amène à douter de cette conclusion* »¹⁰⁹⁸. En réalité, cette procédure rappelle irrésistiblement une pratique diplomatique classique et bien connue, notamment celle du « protocole d'accord », dans laquelle l'accord intervenu au cours de négociations entre deux ou plusieurs

¹⁰⁹⁵ *Ibid.*

¹⁰⁹⁶ Il n'y a donc pas à distinguer le contenu de la Décennie de celui de la stratégie : il est le même et, à ce point de vue, les deux termes peuvent être employés comme synonymes.

¹⁰⁹⁷ Michel VIRALLY, *op. cit.*, p. 26.

¹⁰⁹⁸ Michel VIRALLY, *op. cit.*, p. 26 et s.

gouvernements est consigné dans le procès-verbal officiel de ces négociations, s'il n'existe pas d'indication ou de réserves contraires : c'est une des mille et une façons de passer un accord en forme simplifiée.

783. Dans le cas présent, le document contenant la stratégie internationale, issu de longues négociations au sein du Comité préparatoire se présente bien comme un protocole d'accord, accord approuvé par les gouvernements qui ont consenti à l'adoption de la résolution 2626 (XXV) et authentifié par l'Assemblée générale en tant qu'organe des Nations Unies. Ainsi, « *un pas décisif fut donc franchi avec l'adoption, en 1970, de la résolution 2626 (XXV) par laquelle, d'un même mouvement, l'Assemblée générale proclamait les années 1970 deuxième décennie des Nations Unies pour le développement et définissait une stratégie, répondant à la définition précitée* »¹⁰⁹⁹. Ce texte constitue un effort de cohérence appréciable et apparaît comme un véritable plan indicatif à l'échelle mondiale, référence obligée de toute réflexion internationale sur le développement.

784. Cependant, à bien des égards, le Programme d'action 3202 (S. VI) concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international relève des mêmes préoccupations et constitue une véritable « stratégie bis » puisqu'il redéfinit largement les objectifs et les moyens fixés quatre ans auparavant. Adopté en même temps que la Déclaration du 1^{er} mai 1974, il est significatif d'une tendance, très marquée durant les années 1970, de jumeler une « Déclaration » avec un Programme d'action destiné à la mettre en œuvre¹¹⁰⁰.

785. Toujours, dans le même ordre d'idées, des nouveaux programmes substantiels d'action en faveur des PMA ont vu le jour. Notamment, le Programme d'action pour le redressement économique et le développement de l'Afrique (rés. S. 13/2 de l'Assemblée générale, 1986), etc. En témoigne également, la récente résolution du 23 janvier 2017 intitulée « vers un NOE » (A/RES/71/236) qui reprend les grandes incantations des années 1970.

¹⁰⁹⁹ Alain PELLET, *op. cit.*, p. 41 et s.

¹¹⁰⁰ Cf. La Charte et le Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international (Rés. 3201 et 3202 (S-VI) du 1^{er} mai 1974), La Charte des droits et devoirs économiques des États (Rés. 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974) et la résolution intitulée « Développement et Coopération internationale » (Rés. 3362 (S-VII) du 16 septembre 1975).

Toutefois, dans la pratique, cette vision généreuse et utopique a cédé la place aux réalités d'une mondialisation qui s'impose désormais à tous, quel que soit leur niveau de développement.

B. Le droit de l'aide régulateur des rapports d'assistance entre États

786. Le droit de l'aide est une conséquence du droit au développement¹¹⁰¹. En effet, l'article premier de la Déclaration donne la définition du droit au développement la plus dense et complète jamais élaborée par le système des Nations Unies. Selon cet article, « *Le droit au développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement* »¹¹⁰². À ce titre, on peut le rattacher au devoir de coopération qu'impose l'article 56 de la Charte aux membres des Nations Unies¹¹⁰³. Toutefois, cette obligation, très générale, se prête mal à des « *généralisations normatives* »¹¹⁰⁴ et est « *commandée par le droit objectif* »¹¹⁰⁵ et les impératifs moraux sans que ses implications concrètes soient très strictes. Tout en laissant les États libres du choix de leurs partenaires, les résolutions des Nations Unies se sont efforcées de fixer des objectifs minimaux aux transferts des pays développés vers les États en développement.

787. L'obligation de coopérer en matière de développement implique une assistance des pays industrialisés au bénéfice des pays en voie de développement. Or, admettre cette idée

¹¹⁰¹ Voir. Supra, Partie I, p. 4.

¹¹⁰² Voir l'article 1^{er} alinéa 1 de la Déclaration sur le droit au développement adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986.

¹¹⁰³ Selon l'article 56 de la Charte des Nations Unies, « les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation ».

¹¹⁰⁴ Cf. La Déclaration sur le droit au développement adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986.

¹¹⁰⁵ Guy FEUER., Hervé CASSAN., *Droit international du développement*, Paris, coll., « Précis Dalloz », 1985, 688 p.

d'assistance revient à faire peser sur les pays riches une « *obligation d'aide* »¹¹⁰⁶. Sans préjuger de cette obligation, cette assistance impose que soient fixés les procédés juridiques censés la réaliser. En principe, l'idée même d'assistance entre États se conçoit nécessairement par la mise en œuvre d'un mécanisme compensatoire (1) et, par conséquent, par la définition de cadres et de modalités spécifiques à ce mécanisme (2).

1) Un mécanisme compensatoire

788. En principe, l'exigence éthique vient de ce que l'on considère à peu près unanimement que les inégalités de développement sont des injustices qu'il convient d'éliminer. C'est donc un devoir pour les plus favorisés de travailler à l'amélioration du sort des plus démunis. C'est aussi « *un devoir pour la communauté internationale tout entière de construire une société dans laquelle de telles injustices ne puissent se perpétuer* »¹¹⁰⁷. L'obligation d'aide, sous couvert de l'exigence de solidarité, procède des devoirs des pays développés visant à la satisfaction des droits reconnus aux pays en développement. À cet égard, « l'aide » au sens générique, apparaît comme un « *mécanisme compensatoire* » et peut prendre des formes très variées.

789. Cependant, il convient de n'en retenir que deux d'entre elles qui intéressent directement le sujet, notamment, l'aide sous la forme financière et l'aide sous la forme d'assistance technique¹¹⁰⁸. Ce choix s'explique notamment par le fait que « *si l'aide se limitait au plan financier, elle risquerait de ne pas atteindre son but. Il ne suffit pas de se doter des biens d'équipement ou de construire des usines, il faut encore être en mesure de les utiliser dans de bonnes conditions ; c'est à ce niveau que l'assistance technique sous toutes ses formes s'avère indispensable* »¹¹⁰⁹.

¹¹⁰⁶ Michel VIRALLY., *op. cit.* p. 72 ; l'auteur faisant référence aux articles 13, 17 et 22 de la Charte.

¹¹⁰⁷ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.*, p. 27.

¹¹⁰⁸ Maurice FLORY., *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », Paris, P.U.F., 1977, 336 p, p. 55.

¹¹⁰⁹ Maurice FLORY., *ibid.*, p. 57-58.

790. En ce qui concerne tout d'abord l'aide financière, ses fondements sont à rechercher dans d'autres textes que la Charte des droits et devoirs économiques des États. En effet, « *dès 1960, la communauté internationale, sous l'impulsion de l'Assemblée Générale des Nations Unies, adopte toute une série de Résolutions en faveur du développement des pays peu développés* »¹¹¹⁰. La résolution 1522 (XV) de l'Assemblée générale en est la parfaite illustration. Cette résolution a exprimé l'espoir que le montant de l'assistance et des capitaux internationaux atteindrait « *1% environ du total des revenus nationaux des pays économiquement avancés* ». Dans le même ordre d'idées, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a repris cette recommandation à son compte en 1965. En 1968, la deuxième CNUCED a préconisé que 1 % du PNB des États industrialisés soit transféré aux États sous-développés¹¹¹¹ et la stratégie pour les années 1970 ajoute que l'aide officielle devrait atteindre 0,7 % du PNB¹¹¹².

791. En outre, cet objectif a été fixé en 1970 par l'article 43 de la résolution 2626 (XXV) de l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU), sur la base des travaux de la Commission Pearson sur le Développement International. En plus de cet objectif chiffré, va s'ajouter un objectif temporel que les pays développés devront respecter en matière de libéralité. En effet, au moment de l'adoption de la Résolution 2626 (XXV) du 24 décembre 1970, cet objectif de 1% devait être atteint en 1972, et au plus tard en 1975. Toujours, dans le même ordre

¹¹¹⁰ On peut notamment citer les Résolutions du 15 décembre 1960 (1515 (XV)) portant Action concertée en vue du développement économique des pays économiquement peu développés, (1519 (XV)) portant Renforcement et développement du marché mondial et amélioration des conditions d'échanges pour les pays économiquement peu développés, (1522 (XV)) portant Accélération du courant des capitaux et de l'assistance technique aux pays en voie de développement.

¹¹¹¹ Au paragraphe 7 de l'annexe 1, Décision 27 (II), les actes de la deuxième session de la Conférence des Nations unies sur les échanges et le développement (CNUCED) précisent que certains pays développés se sont déclarés prêts, dans le cadre de l'objectif de 1% des apports totaux, à porter à 0.75% du PNB les apports nets de ressources publiques. La décision a été adoptée par 69 voix à zéro, mais avec huit abstentions. NB : La CNUCED est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations unies créé en 1964, qui vise à intégrer les pays en développement dans l'économie mondiale de façon à favoriser leur essor. Organisme intergouvernemental permanent, la CNUCED compte 193 États membres.

¹¹¹² Léonce NDIKUMANA., *op. cit.*, p. 127.

d'idées, cet objectif a été réaffirmé dans de nombreux textes et déclarations, notamment le Consensus de Monterrey sur le Financement du Développement en 2002 (article 42). À noter que le Consensus est resté « *constant sur le montant de 1%, et à ce titre, il était prévu que cet objectif soit atteint en 2012* »¹¹¹³.

792. Par ailleurs, l'aide sous forme d'assistance technique, procède quant à elle d'une multitude de Résolutions et autres textes bi- et multilatéraux. Parmi ces différents Résolutions et textes bi- et multilatéraux, la Charte des Droits et devoirs économiques des États du 12 décembre 1974, notamment en son article 13 al. 2 en est une parfaite illustration. En effet, selon cet article, « *Tous les États devraient promouvoir la coopération scientifique et technique internationale et le transfert des techniques, en tenant dûment compte de tous les intérêts légitimes, y compris notamment les droits et les devoirs des détenteurs, des fournisseurs et des bénéficiaires des techniques. En particulier, tous les États devraient faciliter l'accès des pays en voie de développement aux réalisations de la science et de la technique modernes, le transfert des techniques et la création de techniques autochtones dans l'intérêt des pays en voie de développement, sous des formes et conformément à des procédures qui soient adaptées à leur économie et à leurs besoins.* ». Cela étant précisé, l'on peut désormais déduire de ces mécanismes compensatoires un « droit de l'aide » structuré.

2) Un droit de l'aide structuré

793. Dès leur indépendance, les pays en développement ont demandé que le droit international leur confère un régime juridique original adapté à leur situation. En faisant cela, ils ont remis en cause le principe d'égalité de tous les États devant le droit international. Ils ont ainsi contribué à faire naître ce qui constitue aujourd'hui la *summa divisio* du droit international du développement, notamment l'existence de deux catégories d'États, les pays développés

¹¹¹³ Bien que ces objectifs aient été constamment réaffirmés depuis lors, Seuls cinq pays (le Danemark, la Suède, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Norvège) ont atteint ou dépassé le seuil de 0,7% du revenu national brut fixé par l'ONU.

d'une part, les pays en développement d'autre part¹¹¹⁴. Chacune de ces catégories se voit attribuer des droits et obligations différents.

794. En outre, cette dualité de statuts conduit à une dualité de normes. En d'autres termes, « *cette construction produit un effet juridique bien défini par la formule qui figure dans le système de l'OMC, celle de traitement spécial et différencié, qui succède à celle de [traitement différencié et plus favorable] pour les pays en développement que l'on retrouvait dans les accords du Tokyo Round* »¹¹¹⁵. En fait, il faut reconnaître qu'il s'agit là d'un traitement différencié et plus favorable, et donc de la mise en place d'une philosophie économique et juridique protectrice des pays en développement, quelque peu malmenée depuis le milieu de la décennie 80.

795. L'équité y trouve son compte, que l'on a toujours considéré comme l'une des bases du droit du développement dans sa version traditionnelle. Comme l'a souligné Guy FEUER., « *la reconnaissance d'intérêts spéciaux à l'avantage des pays en développement est évidemment à la base de l'idée de traitement particulier pour ces pays, comme elle est d'ailleurs à la base de tout le droit du développement traditionnel* »¹¹¹⁶. Cette reconnaissance se rencontre pratiquement dans tous les accords, soit de manière explicite, soit de manière implicite. Cependant, il est intéressant de constater que d'un accord à l'autre la rédaction n'est jamais la même, ce qui devrait acclimater l'idée qu'il ne s'agit pas là de simples clauses de style. D'ailleurs, faut-il rappeler que dans certains cas, « *la reconnaissance d'intérêts spéciaux fait seulement l'objet de dispositions de principe, non accompagnées de réglementation* »¹¹¹⁷.

796. Ce principe a par ailleurs trouvé tout naturellement son application dans le droit de l'aide, mais aussi dans le droit du commerce et dans le droit des transferts de technologie. Dans ce contexte, on peut admettre que la reconnaissance d'intérêts spéciaux est l'un des axes

¹¹¹⁴ Voir supra, la distinction entre pays développés et pays en développement (Titre 1, Chapitre 1).

¹¹¹⁵ Guy FEUER., « L'Uruguay Round, les pays en développement et le droit international du développement », in : *Annuaire français de droit international*, volume 40, 1994, pp. 758-775, p. 767.

¹¹¹⁶ Guy FEUER., *ibid.*, p. 767.

¹¹¹⁷ *Id.*, p. 768.

principaux autour desquels s'ordonne l'ensemble du droit international du développement¹¹¹⁸. Toutefois, il faut bien l'admettre, « *Quelle que soit la progression de l'idée d'un droit des pays pauvres à une aide de la communauté internationale par des mécanismes bi- ou multilatéraux, cela n'aboutit pas encore à mettre à la charge des pays riches une obligation contraignante* »¹¹¹⁹. Ce qui implique que, la fixation par la communauté internationale des États d'un objectif à atteindre par les pays riches au bénéfice des pauvres en matière d'aide au développement (qui a tout à fait le mérite d'être chiffré) ne suffira pas à l'affirmation d'un « *droit des pays pauvres en voie de développement à l'aide* ». Ainsi, comme le souligne Maurice FLORY., « *la justice sociale dans la société des États ne relève toujours pas du droit international. Néanmoins, si le droit ne peut contraindre les États à partager et à s'entraider, les États peuvent tout de même se concerter pour définir à entreprendre, préciser le cadre qu'il doit emprunter et écarter les modalités qui ne seraient pas conformes aux objectifs définis par le droit du développement* »¹¹²⁰. C'est en conséquence que se précise progressivement un droit international de l'aide et de la coopération.

§2 : La controverse sur la valeur juridique des résolutions

797. Le problème des résolutions s'est posé surtout dans les années 1970, au moment où le droit international de l'aide au développement s'élaborait dans la perspective du nouvel ordre économique international. Ce problème est aujourd'hui relativement dépassé, pour deux raisons essentielles. La première tient au fait que certains concepts auxquels les pays en développement étaient attachés et qui ne figuraient à l'origine que dans des résolutions sont aujourd'hui inscrits dans des textes de droit positif. La seconde provient de ce que depuis 1980 les résolutions ne jouent plus, en droit international du développement, le rôle novateur qu'elles tenaient au cours des décennies précédentes, c'est-à-dire dans la période où les fondements

¹¹¹⁸ Charles-Emmanuel CÔTE., « De Genève à Doha : genèse et évolution du traitement spécial et différencié des pays en développement dans le droit de l'OMC », *Revue de droit de McGill*, 2010, vol. 56, n°1, p. 115-176.

¹¹¹⁹ Maurice FLORY., *ibid.*, p. 56-57.

¹¹²⁰ Maurice FLORY., *ibid.*, p. 58.

théoriques de la matière s'élaboraient¹¹²¹. Ainsi, il n'en reste pas moins que le problème de leur valeur juridique a constitué une illustration topique de la forme que peut prendre l'affrontement juridique entre pays développés et pays en développement. Son enjeu est encore important, bien que les arguments des parties aient peu évolué. Cette question a fait, à l'époque, l'objet d'un vaste débat doctrinal dont il convient de rendre compte. Dans les pays en développement comme en Occident, ont été exprimées à ce propos soit des thèses radicales (A), soit des thèses plus modérées marquées par un certain relativisme (B).

A. Les thèses radicales

798. Les thèses radicales ont été non seulement exprimées non seulement par les pays en développement (les bénéficiaires de l'aide), mais aussi les pays développés (les donateurs de l'aide). En effet, forts de leur nombre, les pays en développement affectent de voir dans les résolutions des organisations internationales une véritable législation internationale s'imposant aux États (1). Les pays industrialisés, au contraire, ne veulent y lire que de simples vœux, des principes d'art politique ne constituant en aucune manière des obligations et s'en tiennent à la lettre des dispositions de la Charte des Nations Unies qui n'autorisent l'Assemblée générale qu'à émettre des recommandations sans lui conférer le pouvoir de décider (2).

1) La thèse radicale des pays en développement

799. Certains gouvernements et juristes de pays en développement ont tenté de faire admettre la force obligatoire des résolutions en droit international de l'aide au développement en s'appuyant sur l'argument essentiel selon lequel le nombre prime la puissance. Ces derniers soutiennent que, le recours aux résolutions a l'avantage de se présenter à la fois comme égalitaire mais aussi démocratique¹¹²². En effet, le vote des résolutions a lieu à la majorité et chaque État dispose d'une voix. Cependant, « *cette règle majoritaire et d'une égalité très particulière est destinée à établir la suprématie des membres permanents. Il est précisé que*

¹¹²¹ *Ibid.*, p. 187.

¹¹²² Hervé CASSIN, al., *ibid.*, p. 187.

*pour les questions de procédures, la majorité requise est de neuf sur quinze. En outre, pour toutes autres questions, les neuf voix doivent comprendre celles de cinq membres permanents (article 27 de la Charte). Aucune explication n'est donnée quant aux critères de distinction entre ces catégories de questions, que seule la pratique peut contribuer à définir. Ainsi, l'unanimité des membres permanents est donc requise. C'est ce que l'on appelle [droit de veto], c'est-à-dire le pouvoir que détient chaque membre permanent d'empêcher toute décision par son seul vote de blocage »*¹¹²³.

800. À cet égard, ils soutiennent que le nouveau droit de l'aide au développement devrait être « l'expression de la volonté générale » de la communauté internationale. En conséquence, son mode d'élaboration devrait se fonder sur une légitimité majoritaire qui, en l'état actuel du droit, ne se réalise qu'au sein des organes pléniers des Nations Unies. À leurs yeux, la technique du vote devrait constituer le mode d'élaboration par excellence des règles de droit international de l'aide au développement¹¹²⁴.

801. Ce raisonnement se trouve renforcé par la considération des avantages techniques que présente le recours aux résolutions : rapidité d'adoption, souplesse d'adaptation dans un monde en perpétuel mouvement, etc.

2) La thèse radicale des pays développés

802. La position des gouvernements et des juristes les plus radicaux des pays développés est simple. Tout d'abord, les gouvernements et des juristes les plus radicaux des pays donateurs ou développés estiment que les résolutions en elles-mêmes, ne constituent pas des sources formelles de droit. Selon eux, le juriste doit cependant se garder de tout « impérialisme » de spécialiste. Par lui-même, le droit ne peut rien et n'est qu'une superstructure dont l'évolution dépend de celle de la société qu'il régit, et non l'inverse. De plus, s'« *il est indispensable que la communauté internationale prenne des mesures efficaces*

¹¹²³ Robert DUSSEY, « Réforme de l'ONU : mission impossible ? », 2009, disponible sur <https://www.republicoftogo.com/toutes-les-rubriques/Diplomatie/Reforme-de-l-Onu-mission-impossible> (consulté le 23 janvier 2021).

¹¹²⁴ Hervé CASSIN, al., p. 187 et s.

*afin de créer une atmosphère pleinement propice aux efforts, déployés par les pays en développement, individuellement », c'est à ceux-ci « qu'incombe au premier chef la responsabilité de leur développement »*¹¹²⁵. Ainsi, le droit international de l'aide au développement est-il remis à sa juste place : seconde par rapport à la politique et à l'action internationales, celles-ci ne pouvant elles-mêmes que s'ajouter aux efforts nationaux pour le développement.

803. Ainsi, à leurs yeux, *« il n'y a pas lieu de prendre en considération l'évolution historique de la société internationale ni le fait majoritaire qui en résulte. Ils s'en tiennent à la définition classique de la résolution, telle qu'elle résulte des dispositions de la Charte et notamment de l'article 10 »*¹¹²⁶. Cela signifie que, sauf en ce qui concerne la vie interne de l'organisation, les organes pléniers ne disposent que d'un simple pouvoir de recommandation. Selon cette thèse, de telles résolutions se situent donc en dehors de la sphère du droit proprement dit.

B. Les thèses relativistes

804. Contrairement aux thèses radicales, *« les thèses relativistes ont pour ambitions de démontrer qu'en droit du financement de l'aide au développement la frontière entre l'obligation et le non-obligatoire est beaucoup moins rigide qu'on ne le croit. Le point commun à toutes ces thèses est qu'il est impossible d'ignorer la valeur des résolutions dans la formation du droit international de l'aide au développement certes, elles ne reconnaissent pas à priori que le phénomène permettant de produire des effets juridiques »*¹¹²⁷. Cependant, elles considèrent que le droit international ne doit pas écarter des textes en lesquels se reconnaissent plus des deux tiers des membres de la communauté des Nations.

805. Les thèses relativistes peuvent être classées en trois courants. Tout d'abord, le premier courant considère que toutes les résolutions n'ont pas le même degré de force

¹¹²⁵ Résolution 35/56, « Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement », *op. cit.*, p. 135.

¹¹²⁶ Hervé CASSN, al., p. 188.

¹¹²⁷ Hervé CASSN, al., p. 188.

obligatoire. Elles peuvent donc être distinguées en fonction de leur plus ou moins grande normativité. Cette classification peut s'appuyer sur deux critères. D'une part, elle s'appuie sur le contenu du texte, et d'autre part les conditions dans lesquelles il a été adopté. En effet, le contenu même du texte s'apprécie tout d'abord eu égard à la précision avec laquelle est formulé le devoir mis à la charge des États¹¹²⁸. C'est ainsi que dans certains cas il est demandé à ceux-ci de fournir des prestations bien déterminées (par exemple d'affecter à l'aide 1% de leur RNB) alors que dans d'autres cas la résolution définit d'une manière beaucoup plus vague le comportement attendu d'eux (par exemple « pratiquer des politiques tendant à... »). Il convient également de tenir compte du caractère plus ou moins impératif des termes employés. Dans un petit nombre de cas, les États « s'engagent à... »¹¹²⁹, dans d'autres ils « doivent... », plus fréquemment ils « devraient... »¹¹³⁰ ou « sont priés de... ». Enfin la présence éventuelle de mécanismes de contrôle est elle aussi un indice permettant d'apprécier la façon dont les États ont entendu assurer l'effectivité des mesures adoptées. Il est intéressant de relever à ce propos que toutes les Stratégies de développement depuis 1970, incluant la Déclaration du millénaire et le Programme de développement durable à l'horizon 2030. La Charte des droits et devoirs économiques des États, elle, se borne à confier à l'Assemblée générale le soin d'examiner tous les cinq ans les progrès accomplis¹¹³¹.

806. En outre, les conditions dans lesquelles le texte a été adopté doivent également être prises en considération. Selon que ce texte a été pris à la majorité simple, à la majorité renforcée, par consensus ou à l'unanimité, il exprimera plus ou moins fortement l'assentiment de la communauté internationale. Il est évident que si dans la majorité figurent les États auxquels sont demandées les charges les plus lourdes, on ne peut évidemment pas considérer que la résolution, fit-elle votée à une très forte majorité, constitue l'expression de la volonté de

¹¹²⁸ *Ibid.*

¹¹²⁹ À titre d'exemple, V. infra. §2, Le droit à l'aide ou cf. Consensus de Monterrey sur le Financement du Développement en 2002 (art. 42).

¹¹³⁰ Cf. La Charte des Droits et devoirs économiques des États, (A/RES/3281 (XXIX)), New York (États-Unis), 12 décembre 1974, art. 13 al. 2. (voir le paragraphe ci-dessous).

¹¹³¹ Hervé CASSIN, al., *loc. cit.*

la communauté internationale. Ce courant se trouve illustré de manière très suggestive par les analyses de l'arbitre unique R. J. Dupuy dans la sentence Texaco-Calasiatic. c. Gouvernement libyen du 19 janvier 1977¹¹³².

807. Selon un second courant, les résolutions ne doivent pas être examinées en elles-mêmes et isolément, mais elles doivent être replacées dans l'ensemble des textes pris successivement par l'organisation sur le même problème. Les résolutions peuvent ainsi faire naître du droit par un processus d'« incarnation progressive ». Ce phénomène consiste en un lent cheminement par lequel une simple idée s'explicite en une doctrine ou en un programme, susceptibles d'être consacrés peu à peu par le droit positif.

808. Un troisième courant reconnaît à certaines résolutions un caractère déclaratoire. Cela signifie que si la résolution n'a en elle-même aucune valeur juridique, elle peut néanmoins être soit le support d'un accord, soit le point de départ ou le révélateur d'une coutume. Dès lors, la résolution peut être assimilable à des protocoles d'accords si les États se considèrent comme liés. D'ailleurs, certains auteurs assimilent de tels textes à des accords en forme simplifiée, à condition que la volonté des États d'être engagées soit sans équivoque.

809. En revanche, une résolution peut également révéler l'existence d'une coutume formée en dehors de l'organisation et cette résolution viendrait consacrer. Ainsi, c'est dans ces conditions que certains États expriment des réserves lors de l'adoption d'une résolution un tel comportement pourrait paraître aberrant, d'autant qu'il provient le plus souvent d'États qui ne reconnaissent aucune force obligatoire à des résolutions. Il s'explique mieux, par contre, dans la pratique de ce troisième courant, la réserve exprime alors la volonté explicite de ces États de ne se reconnaître liés ni par l'accord ni par la coutume dont la résolution pourrait être l'expression ou le support¹¹³³.

¹¹³² Cf. Pierre-Marie DUPUY., Yann KERBRAT., *Droit international public*, Paris, 12^e éd. Dalloz, 2014, 921 pp. 736-808, p. 745. Ou Sentence arbitrale du 17 janvier 1977 rendue dans l'affaire Texaco Calasiatic c/Gouvernement Libyen, in : *AFDI*, 1977, vol. 23, n°1, pp. 452-479, p. 453.

¹¹³³ Hervé CASSIN, al., *op. cit.*, p. 188 et s.

Conclusion

810. Sur le plan pratique, et eu égard aux raisonnements développés dans cette partie, l'instrument juridique le plus important dont disposent les autorités chargées de gérer un programme de coopération technique reste la convention. Cependant, la nécessité de passer des accords pour faire fonctionner un programme de coopération technique a conduit à reconnaître une personnalité juridique aux appareils d'organes qui en ont la charge. On désignera sous cette appellation les contrats dans lesquels l'un des contractants au moins est un pays en développement ou une entreprise qui en relève à un titre ou à autre et dont l'objet s'inscrit dans une perspective de développement. En effet, à l'origine, les pays en développement, du fait de l'absence ou de l'insuffisance de leurs ressources en capitaux et en connaissances techniques et de leur manque d'infrastructures, se voyaient obligés de recourir presque exclusivement à l'aide, et essentiellement l'aide publique des États et des organisations internationales.

811. De telles activités les ont conduits à fonder leur politique internationale de développement sur des traités ou accords interétatiques. C'est donc dans cette optique qu'un accent particulier a été mis sur le rôle des traités et accords internationaux dans l'élaboration du droit de financement public de l'aide au développement. Toutefois, il est important de rappeler que les résolutions des organisations internationales ont été à l'origine d'une controverse entre pays développés et pays en développement et donc à ce titre jouent également un rôle très important dans l'élaboration d'un droit de financement public de l'aide au développement. Ainsi, comme cela a été rappelé précédemment, c'est essentiellement par voie de résolution qu'ont été formulés les grands principes qui sont à la base du droit du financement public de l'aide au développement. Dans cette perspective, sous l'impulsion des pays en développement, l'Assemblée générale des Nations Unies a joué dans ce domaine un rôle de première importance.

812. Après avoir identifié les instruments conventionnels du droit de financement public de l'aide au développement, il convient de mettre en exergue la révision des fondements juridiques constitutifs des rapports d'assistance entre États.

CHAPITRE 2 : LA REVISION DES FONDEMENTS JURIDIQUES CONSTITUTIFS DES RAPPORTS D'ASSISTANCE ENTRE ETATS

813. Dans un souci de donner un poids juridique à l'articulation des deux ensembles conventionnels multi-et-bilatéral formant un « système partenarial », il est possible de prendre appui sur les perspectives offertes par un modèle de « coopération proprement intergouvernementale », tant sur le plan organique que matériel. Or, cette notion « *coopération intergouvernementale* » employée en droit international du développement suppose des normes spéciales visant à la régulation du partenariat et, par voie de conséquence, une répartition de compétences attachées à l'exercice de fonctions « spéciales » dévolues aux « acteurs » du partenariat¹¹³⁴. Cette notion rythmera les prochains raisonnements dès lors qu'elle renvoie à un « domaine d'action « d'aide publique au développement » caractérisé par un objectif, notamment la garantie de son efficacité, des procédures et des instruments juridiques propres, déterminés par le traité-cadre portant « *engagements de partenariat pour l'efficacité de l'aide* » et entraînant des effets juridiques, de façon qu'on puisse parler d'un véritable ordre juridique et non plus d'une simple coopération diplomatique entre États souverain »¹¹³⁵.

814. Au regard des précautions d'usage qu'il convient de prendre quant à l'idée même d'un « véritable ordre juridique », l'on s'en tiendra à celle d'un « système partenarial » dûment structuré et composé de deux ensembles conventionnels dont le premier, multilatéral, est gouverné par un Traité-cadre source et le second, bilatéral, d'un instrument conventionnel-cadre de régulation. C'est dans ce contexte qu'il sera alors possible de faire la promotion de cette nouvelle formule juridique de coopération en tant qu'elle est issue des différents sommets internationaux relatifs à l'efficacité de l'APD.

815. Concrètement, cette prétention impose de faire la démonstration d'une homogénéisation des « acteurs » (habituellement plus nombreux) du Partenariat en droit international de l'aide, et des instruments juridiques (habituellement insaisissables) dont ces derniers devront user pour en garantir l'efficacité. Dans ce contexte, cette démonstration

¹¹³⁴ Neframi ELFTHERIA, « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *Annuaire français de droit international*, vol. 50, n°50, 2004, pp. 826-860, p. 827.

¹¹³⁵ Neframi ELFTHERIA, *ibid.*, p. 827.

conduit nécessairement au réexamen de deux notions majeures inhérentes au concept même de « partenariat ». Il s'agit d'une part, de l'égalité entre États donateurs et bénéficiaires de l'aide et, d'autre part, leur responsabilité respective en matière de développement. Dans ce cas de figure, les instruments interétatiques employés à garantir l'efficacité de l'aide publique au développement viseront en tout premier lieu à élaborer un cadre de négociation partenariale (Section 1) et, en second lieu, à garantir les instruments employés traditionnellement à la mise en œuvre des actions de développement (Section 2).

SECTION 1 : L'élaboration d'un cadre de négociation partenariale

816. Selon la Déclaration de Paris, le partenariat est un procédé juridique par lequel deux États partis à une convention bilatérale font application des principes directeurs internationaux visant à garantir l'efficacité de l'aide¹¹³⁶. À cet égard, la construction d'un cadre de négociation partenariale doit permettre de prendre le recul nécessaire avant d'entrer dans les modalités opérationnelles et techniques. Les dynamiques de négociations partenariales peuvent potentiellement être déstructurantes, si elles ne sont pas coordonnées. Car, organiser les échanges visant à garantir l'efficacité de l'aide ne se résume pas à une mise en contact des donateurs et des bénéficiaires de l'aide. En effet, la définition des besoins de chacun, de leurs objectifs et de leur fonctionnement est un préalable nécessaire à la structuration des négociations partenariales. Il va sans dire qu'en l'absence de cette étape, certaines incompréhensions peuvent naître de part et d'autre. Il est donc important que les parties prenantes aient clairement défini leurs objectifs communs et les grands principes qu'ils souhaitent défendre à travers ce partenariat. C'est ce que nous appelons dans cette étude un cadre de négociation partenariale. La formalisation de ce cadre de négociation partenariale est déterminante pour l'évaluation et le suivi. Ce cadre permettra d'analyser les pratiques de chacun en se référant aux principes et objectifs préalablement fixés collectivement.

817. Ainsi, les États partis de cette négociation partenariale consentent à la régulation de leurs compétences portant sur l'exercice des fonctions supérieures attachées à la direction stratégique dudit « partenariat ». Autrement dit, les États engagés dans ce procédé fondent leurs

¹¹³⁶ Voir l'annexe de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement.

rapports d'assistance sur un modèle de coopération proprement intergouvernementale. Dans cet esprit, les compétences attachées au financement et à la gestion de l'APD affectée au partenariat sont exercées en commun par les Parties à la convention bilatérale. On peut alors en déduire que la coopération intergouvernementale suggère (ou est suggérée par) un principe de co-maitrise de l'aide. En outre, cette suite de considérations est susceptible d'emporter la qualification d'une telle convention bilatérale de « convention-cadre ». Or, la construction de ce cadre institutionnel peut s'appuyer non seulement sur un document-cadre de partenariat, autrement appelé « DCP » (§1), mais aussi sur une convention de partenariat qualifiée de « convention-cadre de partenariat » (§2).

§1 : Le Document-cadre de partenariat

818. Le document-cadre de partenariat (DCP) est le document qui définit le contour des actions menées par la France en matière d'aide publique au développement¹¹³⁷. Il apparaît comme un instrument gouvernemental de régulation de l'aide versé par la France dans la mesure où le phénomène d'interdépendance oblige l'État français à tenir compte de ses propres intérêts mais également de ceux des pays qu'elle choisit d'aider. En tant que document de référence de la programmation par pays de l'APD française, le DCP permet aux gouvernements successifs d'en assurer le pilotage¹¹³⁸. À ce titre, il peut être considéré comme un acte susceptible d'intégrer, à la faveur de la technique du traité-cadre, le système normatif suggérer par le procédé partenarial¹¹³⁹. Dès lors, il est important de tracer les contours d'une qualification juridique de cet instrument dont la nature reste à définir (B) et ce, dans le but d'en établir le contenu d'un acte intergouvernemental visant à garantir l'efficacité de l'aide publique au développement (A).

¹¹³⁷ COURS DES COMPTES., *La place et le rôle de l'agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement*, Communication de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Paris, éd. Cours des comptes, 2010, p. 15.

¹¹³⁸ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *Le partenariat en droit international du développement*, op. cit., p. 310.

¹¹³⁹ *Ibid.*

A. Un acte intergouvernemental visant à garantir l'efficacité de l'aide publique au développement

819. Dans le cadre de la réforme du dispositif français d'aide publique au développement, un instrument de cadrage pluriannuel a été créé en juillet 2004 au profit des pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP) : le document-cadre de partenariat (DCP). Ce document élaboré et cosigné avec les pays partenaires définit une stratégie à cinq ans dans le pays concerné pour tous les instruments programmables bilatéraux¹¹⁴⁰. C'est un document qui est appelé à jouer un rôle de levier et de modernisation de l'aide française au développement. Ce document-cadre est à la fois un document intergouvernemental normatif (1) et d'intégration (2).

1) Un document intergouvernemental normatif

820. Comme il a été précédemment rappelé, « *les documents-cadres de partenariat (DCP) ont été institués en 2005 à l'initiative du CICID du 20 juillet 2004. Ce sont des instruments de cadrage pluriannuel de l'APD, qui couvrent aujourd'hui 38 pays de la ZSP. Ces documents sont signés par la France (ministère chargé de la coopération en règle générale) et le pays partenaire. Ils déterminent notamment, en tenant compte des axes prioritaires de l'action de développement du pays partenaire, des secteurs de concentration (trois ans minimum) parmi ceux contribuant à la réalisation des OMD. [...]»*¹¹⁴¹. Ainsi, la mise en œuvre du DCP s'intègre dans le cadre d'une meilleure complémentarité de l'aide entre les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux. Ce cadre est celui de l'harmonisation des bailleurs, de l'appropriation par le pays et de l'amélioration de l'efficacité de l'aide, proposées dans la

¹¹⁴⁰ Ministère des Affaires étrangères et européennes, Évaluation du Document Cadre de Partenariat « France-Union des Comores » (2006-2010), Rapport final, vol. 2B : Annexe, septembre 2012, p. 6. Disponible sur https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Evaluation_DCP-Comores_Rapport_Final_Vol2B-Annexes_Sept_2012_cle0771d1.pdf (consulté le 05/10/2021).

¹¹⁴¹ COURS DES COMPTES., *La place et le rôle de l'agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement*, Communication de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Paris, éd. Cours des comptes, 2010, p. 15.

« Déclaration sur l'efficacité de l'aide au développement »¹¹⁴² et dans le « Code de conduite européenne sur la division du travail entre les bailleurs de fonds »¹¹⁴³.

821. Dans le cadre de la préparation de la Conférence d'Accra sur l'efficacité de l'aide, un processus de coordination structurée entre les bailleurs de fonds a mis en place, ce qui a permis d'établir une matrice par secteurs et par institutions, répertoriant l'ensemble des contributions des bailleurs sur les prochaines années. L'adoption de cet instrument par deux gouvernements partenaires suppose l'affirmation par ces derniers de deux voies de coopération possibles. Tout d'abord, cet instrument de partenariat doit impérativement établir le degré de partenariat étroit entre deux États. À ce titre, ces derniers doivent avoir le choix d'établir une coopération à dominante politique ou purement institutionnelle. De plus, ces partenaires doivent également avoir la possibilité de choisir une coopération potentiellement juridique, proprement intergouvernementale, visant à un seul but conjoint, notamment garantir l'efficacité de l'APD, tant versée que reçue, au titre de leurs engagements réciproques de Partenariat¹¹⁴⁴.

822. En pratique cependant, *« ce document-cadre doit établir le degré de régulation auquel le gouvernement français accepte de soumettre sa politique d'APD sous ses deux aspects, notamment financier et les modalités juridiques censées en garantir l'efficacité. Dans ce contexte, cet instrument gouvernemental est approprié pour éclairer la notion de partenariat. Néanmoins, si sur le plan diplomatique, les pouvoirs publics français peuvent se satisfaire d'une politique d'APD fondée sur des partenariats, ils ne peuvent faire l'économie de leur classification en droit interne »*¹¹⁴⁵.

823. D'autre part, ce document-cadre de partenariat, créé une entente préalable entre deux États visant au développement de l'un des deux et sert à fixer des contours de deux modèles différents de coopération. Selon Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *« le premier modèle précité n'aura de partenariat que le nom et sera mis en œuvre sous couvert du seul principe d'égalité souveraine et, de fait, ne sera pas à l'abri de contentieux diplomatiques, alors que le*

¹¹⁴² Cf. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide 2 mars 2005.

¹¹⁴³ Cf. Code de conduite européenne sur la division du travail entre les bailleurs 25 mars 2007.

¹¹⁴⁴ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *op. cit.*, p. 311.

¹¹⁴⁵ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *op. cit.*, p. 298.

second sera mis en œuvre sur la base d'un principe d'égalité de statut entre États jouissant de la qualité de partenaires engagés dans un processus effectif de négociation continue »¹¹⁴⁶.

824. Plus concrètement, ce partenariat devrait être conçu sur la base de l'application réciproque des principes et engagements de partenariat définis par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Ce choix de base juridique, sous couvert de la technique du Traité-cadre, devrait avoir pour effet une nouvelle différenciation des pays engagés dans ce processus, lesquels seraient qualifiés de pays partenaires. Ainsi, placés sur un pied d'égalité, les États partenaires organisent leurs rapports d'assistance sur la base de principes internationaux communs et s'obligent, sur la base des indicateurs définis par la Déclaration de Paris, à rendre compte de leurs engagements réciproques¹¹⁴⁷.

2) Un document intergouvernemental d'intégration

825. A la lumière de ce qui précède, le document-cadre de partenariat découle d'une action conjointe entre deux sujets de droit international ayant chacun des intérêts légitimes ou des compétences propres¹¹⁴⁸. À ce titre, il doit établir un cadre juridique censé garantir le respect des engagements réciproques consentis par les partenaires en matière d'appropriation et d'alignement, de gestion et de responsabilité. Comme l'a souligné Zehor HEGHDOUDI-DURAND, « le DCP en tant qu'acte intergouvernemental d'intégration, est l'instrument unilatéral établissant l'assise d'un exercice conjoint de telles prérogatives, qui dans le cadre internationale sont reconnues aux seules autorités étatiques, sujets de droit international. Une telle appréciation ouvre des perspectives quant à la portée d'un document-cadre de partenariat et permettrait certainement de qualifier cet instrument intergouvernemental d'outil dont la nature dépasse largement celle d'une simple [annexe descriptive] »¹¹⁴⁹.

¹¹⁴⁶ Ibid.

¹¹⁴⁷ OCDE, Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide, Paris, Publications-OCDE, 2002 (M à J : 2010), p. 28-29.

¹¹⁴⁸ Philippe COSSALTER, *Les délégations d'activité publiques dans l'Union européenne*, *ibid.*, p. 10.

¹¹⁴⁹ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *op. cit.*, p. 312.

826. C'est pourquoi, à travers le DCP, il est recherché une meilleure complémentarité des interventions de la France avec celles de ses partenaires bilatéraux et multilatéraux, tout particulièrement la Commission européenne et les États membres de l'Union européenne. Sur la base de cette catégorisation, sous l'angle du droit international de l'aide au développement, le DCP serait ainsi assimilé à un acte unilatéral de l'État français exprimant son consentement à être lié à l'égard de son partenaire¹¹⁵⁰. Or, cette qualification n'est pas recevable dès lors que cet instrument est un acte bilatéral par lequel les partenaires définissent ensemble les règles censées réguler leurs rapports d'assistance sur la base d'un standard international qui n'est d'autre que le partenariat pour l'efficacité de l'aide au développement¹¹⁵¹. Dans cet ordre d'idées, et quelle que soit la valeur juridique que l'on prête au DCP, s'il paraît concevable que le Parlement ne soit pas associé à son élaboration, il est en revanche infondé qu'il ne l'examine pas, au même titre que la convention.

B. Un document-cadre pré-partenarial pour une normalisation des engagements des partenaires

827. Conçu dans la phase pré-partenariale, le DCP fait l'objet d'une appropriation législative par les autorités internes désignées par le droit constitutionnel des partenaires, premiers intéressés par la concordance des dépenses et des recettes budgétaires en cause en même temps que sa négociation, sa signature et son contentieux relèvent exclusivement de la sphère diplomatique. Aux fins de cette étude, il faut entendre par « dépenses budgétaires », les fonds d'APD versés par les donateurs et par « recettes budgétaires » les fonds d'aide publique au développement reçus par les bénéficiaires et affectés par eux à la satisfaction de leur stratégie nationale de développement. L'objet d'étude de cette partie, est de démontrer ce document en tant qu'instrument budgétaire intergouvernemental (1), mais aussi comme un acte intergouvernemental de planification (2).

¹¹⁵⁰ Dominique CARREAU, Fabrizio MARRELLA, *Droit international*, Paris, coll. « Études internationales », Pédone, 2012, p. 260.

¹¹⁵¹ Dominique CARREAU, Fabrizio MARRELLA, *Ibid.*

1) Un instrument budgétaire intergouvernemental

828. Le document-cadre de partenariat (DCP) est le guide de l'action de la coopération française dans les pays bénéficiaires de l'aide au développement. Ce DCP est discuté et négocié au plan bilatéral, illustrant la volonté de mettre en œuvre un véritable partenariat¹¹⁵². C'est un apport important à la définition d'une stratégie cohérente de coopération. À ce titre, il est reconnu à ce document les vertus d'un instrument budgétaire intergouvernemental servant à la planification de la coopération franco-partenaire à long terme.

829. Cependant, il s'avère que les instruments en question, tels qu'ils sont conçus par les pouvoirs publics français, ne contiennent aucune disposition de nature budgétaire¹¹⁵³. Alors que, sur un plan strictement budgétaire, cet instrument est le seul document susceptible de régler en amont la question de la prévisibilité. Or, grâce à une meilleure prévisibilité, le DCP joue un rôle de levier et de modernisation de l'aide française en programmant l'aide de la France sur le moyen terme¹¹⁵⁴. Ainsi, en ayant les caractéristiques matérielles d'un document budgétaire, le DCP possède tous les attributs matériels en matière de planification. Dans ce cas de figure, le DCP peut donc être considéré comme « *un acte embryonnaire par lequel les partenaires signataires, souverainement, détermineront leur degré de coopération et, le cas échéant, formaliseront leurs promesses de partenariat. Pour le bénéficiaire, cette promesse unilatérale porte sur les réformes qu'il s'engage à mener pour consolider ses institutions et œuvrer à son développement. Pour le donateur, elle porte sur les fonds publics d'aide au développement qu'il s'engage à décaisser en vue de soutenir les efforts de son partenaire en conséquence* »¹¹⁵⁵.

830. De façon plus précise, le système partenarial impose aux États partenaires de décliner dans leur DCP un plan budgétaire classique et de le soumettre aux contrôles

¹¹⁵² France –Congo : Document-cadre de partenariat pour la période 2008-2012, Brazzaville, 2008, p. 2. Disponible sur file:///C:/User/Downloads/DCP_22_mai_2008.pdf (consulté le 05/10/2021)

¹¹⁵³ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *op. cit.*, p. 392.

¹¹⁵⁴ France –Congo : Document-cadre de partenariat pour la période 2008-2012, Brazzaville, 2008, p. 2. Accessible en ligne : file:///C:/User/Downloads/DCP_22_mai_2008.pdf (consulté le 05/10/2021).

¹¹⁵⁵ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *op. cit.*, p. 392.

institutionnels traditionnellement prévus pour ce type de document. Ainsi, le DCP, en tant qu'acte intergouvernemental de planification budgétaire, doit donc nécessairement être soumis à l'approbation des parlements respectifs des partenaires¹¹⁵⁶.

2) Un acte intergouvernemental de planification budgétaire

831. Les possibilités offertes par l'adoption d'un acte intergouvernemental de planification budgétaire sont pour le moins significatives sur le plan normatif au point qu'elles composent largement la fragilité des sources. En complément des solutions matérielles proposées au problème de la prévisibilité de l'aide, le DCP est opérant pour régler, dans cette phase pré-partenaire, la question de l'harmonisation de l'aide. Or, « *l'harmonisation de l'aide est un principe fondamental de la Déclaration de Rome sur l'harmonisation, de la Déclaration de Paris, du Programme d'action d'Accra et de l'accord de Partenariat de Busan. Elle reflète les inquiétudes à propos du manque d'intégration des pratiques des donateurs aux priorités et aux systèmes nationaux de développement, tels que les cycles de planification budgétaire, de programmes et de projets* »¹¹⁵⁷. Il est alors essentiel que le principe d'harmonisation de l'aide soit respecté par les États bailleurs dans leurs relations avec les bénéficiaires de l'aide, ce qui implique de limiter les conditions spécifiques à chaque financement et de s'accorder sur des critères de reporting, de suivi et d'évaluation communs. En outre, il est possible pour les bailleurs de limiter leurs conditions¹¹⁵⁸, concernant par exemple l'allocation des ressources, comme ils se sont engagés à le faire dans leurs relations avec les États bénéficiaires¹¹⁵⁹.

832. Ainsi, il apparaît clairement que « *les caractéristiques intergouvernementales du DCP ne sont donc pas altérées dans la mesure où d'autres partenaires donateurs souhaiteraient s'appuyer sur cet instrument pour déterminer le volume d'aide qu'ils entendent verser à leur*

¹¹⁵⁶ *Ibid.*

¹¹⁵⁷ OCDE, « L'efficacité de l'aide : glossaire », dans : OCDE, « *Une coopération pour le développement efficace* », OCDE, 2020, disponible sur <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/documentsutilessurlefficacitedelaide.htm> (consulté le 15 décembre 2020).

¹¹⁵⁸ Brian TOMLINSON, *Determinants of civil society aid effectiveness*, CCIC, Ottawa, 2006, p. 23.

¹¹⁵⁹ Article 32 de la Déclaration de Paris, Article 18 du Partenariat de Busan.

homologue bénéficiaire. Il appartient également aux pouvoirs publics, notamment sous réserve d'une définition de l'instrument cadre qui soit conforme à leurs engagements de partenariat, d'en faire la promotion tant auprès de leurs partenaires bailleurs que du partenaire aidé lui-même ». Mais, « ce dernier pourrait choisir unilatéralement d'imposer à ses donneurs qu'ils budgétisent leur aide à long terme par le biais d'un instrument intergouvernemental unique dont le modèle serait intégré à sa stratégie nationale de développement (SND) »¹¹⁶⁰. C'est dire donc que le DCP en tant qu'instrument clé de la prévisibilité de l'aide et de son harmonisation, est un acte intergouvernemental de prévision qui reste à élaborer par les « maîtres du système » en même temps que les dispositions prévisionnelles qu'il contient devront être concrétisées par les États partenaires conformément à leurs engagements réciproques de partenariat¹¹⁶¹.

§2 : La convention-cadre de partenariat

833. Il existe de nombreuses définitions de la Convention-cadre de partenariat, mais deux d'entre elles ont particulièrement retenu notre attention. En effet, la convention-cadre de partenariat est « un acte intergouvernemental par lequel des partenaires fixent les normes de régulation de leur partenariat et créent, pour en garantir le respect, un organe unique doté de compétences fonctionnelle et organique, dûment habilité à exercer les fonctions supérieures attachés à la direction stratégique du partenariat »¹¹⁶². Dans son article paru en 1993 dans l'annuaire français de droit international, M. Alexandre-Charles KISS définissait la convention-cadre de partenariat comme étant, « un instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre les États parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de la coopération, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet »¹¹⁶³. Il

¹¹⁶⁰ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *op. cit.*, p. 393.

¹¹⁶¹ *Ibid.*

¹¹⁶² Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *op. cit.*, p. 394.

¹¹⁶³ Alexandre-Charles KISS, « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire fr. dr. Int.*, vol. 39, n°39, 1993, p. 793.

ressort de ces définitions que l'étude de la Convention bilatérale de partenariat peut conduire à mettre en perspective plusieurs critères susceptibles de contribuer à la qualification de convention-cadre et ainsi d'envisager, en tant qu'accords séparés, sa possible intégration à l'architecture normative suggérée par la technique du Traité-cadre. Ainsi, une convention-cadre constitue un instrument conventionnel cadre destiné à réguler les rapports d'assistance entre États partenaires (B) et, par voie de conséquence une source juridique de partenariat (B).

A. Un instrument conventionnel cadre destiné à réguler les rapports d'assistance entre États partenaires

834. Le système partenarial impose à ses concepteurs la définition d'un instrument conventionnel cadre destiné à réguler les rapports d'assistance entre États partenaires. En considérant les engagements réciproques de partenariat, il apparaît clairement que les donateurs et les bénéficiaires de l'aide devront déterminer, ensemble et dans une relation intergouvernementale parfaite, un instrument unique définissant les modalités attachées à la direction stratégique de leur partenariat¹¹⁶⁴. Mais, la décision de créer et d'habiliter un organe central à exercer les fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du partenariat appartient aux seuls États partenaires signataires d'une convention-cadre de partenariat¹¹⁶⁵. À priori, aucune règle de droit international public ne vient faire obstacle à cette création et cette habilitation interétatique, pas même les textes sources internationaux employés à l'édification du système partenarial faisant l'objet des présents développements. À cela, il faut ajouter que ni la Déclaration de Paris et encore moins le Programme d'Accra ne fait interdiction aux États participants d'en convenir, en même temps que la nature même du Traité-cadre dont il s'agit aurait vocation à prévoir et régir une telle institutionnalisation. Cette caractéristique impose d'objectiver cette habilitation par sa définition en droit international du développement pour mieux appréhender ses limites par l'analyse de son objet juridique. Une convention-cadre doit donc à la fois être un accord qui détermine des engagements de partenaire (1), et un instrument

¹¹⁶⁴ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *ibid.*

¹¹⁶⁵ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *Droit international Public, op. cit.*, p. 1428 et 1429.

conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre les États partenaires (2).

1) Un accord déterminant des engagements des partenaires

835. Selon le Lexique des termes juridiques, « *une Convention-cadre est un traité international qui énonce de grands principes et les lignes générales d'un régime destiné à être précisé par des traités ultérieurs* »¹¹⁶⁶. Il arrive qu'une convention-cadre s'intitule expressément ainsi ; tel est le cas, par exemple, de la « Convention-cadre sur les changements climatiques » du 9 mai 1992, dont l'article 17 prévoit la conclusion de protocoles ouverts à la participation des seules parties à la Convention-cadre. Sur cette base a été signé le Protocole de Kyoto du 10 décembre 1997, qui précise les engagements pris en 1992 et doit lui-même être complété par la Conférence des États parties¹¹⁶⁷.

836. En outre, plusieurs autres traités de ce type ont été adoptés, notamment en matière d'aide publique au développement et qui entrent dans cette catégorie. Tel est le cas, par exemple, de la Déclaration de Paris du 28 février au 2 mars 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement. Cependant, contrairement aux normes conventionnelles classiques, suffisamment précises pour prescrire des droits et des obligations aux États parties, la Déclaration de Paris « *ne pose pas l'engagement contraignant de faire ou de ne faire* »¹¹⁶⁸. En effet, la Déclaration de Paris, « *pose l'obligation des États y participant de prendre des mesures adéquates pour garantir l'efficacité de l'aide tant versée que reçue selon les moyens dont les partenaires disposent et selon leurs possibilités* »¹¹⁶⁹. Dans ce contexte, les États participants à la déclaration de Paris devront « *formuler des normes pour l'application du Traité-cadre et*

¹¹⁶⁶ Thierry DEBARD, Serge GUINCHARD, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 1100 p, p. 293.

¹¹⁶⁷ Elizabeth R. DESOMBRE, *Global Environmental Institutions*, Routledge, Londres /New York, 2006, XVII-178 p, p. 32. Voir également : Philippe ORLIANGE, « La Commission du développement durable », *AFDI*, 1993, pp. 820-832, p. 830.

¹¹⁶⁸ Claude RUCZ, « Organisation des Nations Unies (ONU) – Coopération pour le développement », *J. –CL DI*, Cote 05. 1999, Fasc. 123, 1999, p. 22.

¹¹⁶⁹ Claude RUCZ, « Organisation des Nations Unies (ONU) – Coopération pour le développement », *loc. cit.*

mettre véritablement en œuvre ses dispositions »¹¹⁷⁰. Dès lors, la Déclaration de Paris n'a donc pas pour objectif de formuler un code exhaustif des règles applicables en matière d'aide publique au développement, mais prévoit seulement un cadre de partenariat. Dans le même esprit, elle « énonce des objectifs communs et affirme la volonté des Parties d'y parvenir par l'obligation de coopérer, notamment en négociant des règles contraignantes »¹¹⁷¹.

837. Dans ce cas de figure, à partir du moment où les États partenaires formalisent de telles règles contraignantes dans un « accord séparé », « on peut admettre qu'il s'agit bien de règles juridiques, car ces derniers manifestent leur volonté de s'engager en droit »¹¹⁷². Mais, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, par les règles de comportement qu'elle impose aux États ayant participé, sous couvert de principes portant engagements de partenariat, crée un « contexte juridique grâce auquel les États intéressés seront à même de conclure des accords particuliers »¹¹⁷³, en l'occurrence des accords bilatéraux qui prendront la forme, dans le système juridique en question, de convention-cadre de partenariat¹¹⁷⁴.

838. Dans cette perspective, il convient d'avoir toujours à l'esprit que si la portée de la Déclaration de Paris « se limite à énumérer des principes et des mécanismes permettant de répondre à l'objectif général qu'elle s'est fixée »¹¹⁷⁵, notamment garantir l'efficacité de l'aide, elle ne dit rien sur la nature des « instruments connexes » que les partenaires devraient adopter alors même qu'elle délimite « le cadre de l'action normative » de ces derniers¹¹⁷⁶. De plus, si

¹¹⁷⁰ *Ibid.*

¹¹⁷¹ Alexandre-Charles KISS, « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *op. cit.*, p. 739.

¹¹⁷² Claude RUCZ, *op. cit.*, p. 31.

¹¹⁷³ Régis MARCHIARO, « Une approche transfrontalière de la gestion de l'eau : le bassin hydrographique », *Revue Environnement*, n°7, Étude 13/16, juillet 2005, p. 7.

¹¹⁷⁴ Pascale HILBERER-ROUZIC, « Lutte contre la pollution marine d'origine tellurique en droit régional », *J. – CL Environnement et Développement durable*, Fasc. 648, Cote : 02, 1997, p. 6.

¹¹⁷⁵ Yves PETIT, « Environnement », *Rép. Internat. Dalloz*, janvier 2010-1, p. 14 et 15.

¹¹⁷⁶ Jean SCHWOB, « Traités communautaires (sources et révision) », *Rép. Droit. Communautaire*, D. (1992 – MaJ), mars 2011, §13.

la Déclaration de Paris se limitait à l'affirmation de principes directeurs tout en délimitant le cadre de leur action normative, notamment par l'énoncé d'un certain nombre d'engagements, les États partenaires ayant participé sont donc libres au regard des choix de l'instrument juridique dont le but principal serait ainsi de formuler des normes pour l'application de la Déclaration et par conséquent mettre effectivement en œuvre ses dispositions¹¹⁷⁷. Dès lors, l'articulation entre le Traité-cadre portant engagement de partenariat et convention-cadre de partenariat destiné à définir des règles contraignantes semble efficace.

2) Un accord portant organisation et procédures de partenariat

839. Comme il a été précédemment rappelé, « *une convention-cadre est une convention par laquelle les parties fixent entre elles (négocient) les principales règles qui régiront leurs contrats à venir et sur lesquelles elles s'appuieront par la suite pour exécuter leurs engagements, permettre l'accomplissement des modalités* »¹¹⁷⁸. Cette définition soulève la difficulté d'analyse de ce système conventionnel-cadre. Cette difficulté est pointée du doigt par certains auteurs dès lors que le système conventionnel-cadre est constitué « *d'ensembles conventionnels complexes, formés de plusieurs traités distincts mais liés les uns aux autres de façon plus moins étroite, dont les dispositions s'articulent entre elles* »¹¹⁷⁹. Il résulte que ces auteurs ne font référence aux « accords séparés » tels que les envisageait Alexandre-Charles KISS, dans sa définition de la technique du Traité-cadre, mais plutôt aux accords additionnels tels que, en matière d'efficacité de l'aide publique au développement, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le Programme d'Action d'Accra pour améliorer la qualité de l'aide et ses retombées ou le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement.

840. De ces considérations, les conclusions des Forums et autres Sommets portant sur l'efficacité de l'aide formalisés dans des « Déclarations » doivent être considérés comme des « instruments juridiques connexes » au traité-cadre et non pas comme des « accords séparés »

¹¹⁷⁷ Claude RUCZ, *Loc. cit.*

¹¹⁷⁸ Voir Supra, §2.

¹¹⁷⁹ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *Droit international Public, op. cit.*, p. 1428.

par lesquels les parties définissent « *les modalités et les détails de leur Partenariat, en prévoyant s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet* »¹¹⁸⁰. Le traité-cadre est donc à l'origine d'une activité conventionnelle ou institutionnelle ultérieure qui peut se traduire soit par des accords de mise en œuvre, soit par l'adoption de protocole précisant et « durcissant » le contenu des principes qu'il a énoncés, soit par une réglementation (sous forme de résolutions en général non obligatoires) émanant du mécanisme institutionnel qu'il a mis en place¹¹⁸¹. Ainsi, selon Alexandre-Charles KISS, la nature des traités-cadres est précisément leur principale caractéristique et leur principal intérêt et les détails sont à ce titre apportés par d'autres textes conventionnels qui leur sont reliés. Toutefois, ces derniers peuvent être négociés séparément et n'engageront pas nécessairement tous les États parties au « traité-cadre principal »¹¹⁸².

841. Par ailleurs, en examinant un autre type de convention-cadre qui utilise une méthode moins nettement définie, Alexandre-Charles KISS, évoque que « *les principes du traité principal peuvent être mis en œuvre par des accords ne réunissant qu'une partie des contractants, voire simplement des accords bilatéraux, selon le cas. On ne cherche donc pas l'unanimité des participants, car la coopération dans des cadres plus restreints est mieux adaptée aux objectifs du traité-cadre* »¹¹⁸³. On aboutit ainsi à des ensembles conventionnels complexes, formés de plusieurs traités distincts mais liés les uns aux autres de façon plus ou moins étroites, dont les dispositions s'articulent entre elles.

842. Il s'agit par conséquent, d'une théorie « d'accords séparés » qui conduit à percevoir dans la convention bilatérale de partenariat quelques caractéristiques d'un tel instrument. Cependant, malgré que cette théorie « d'accords séparés » soit conclue sans limite de durée garantissant alors une négociation continue entre partenaire, ces derniers évoquent un certain nombre de règles « d'organisation et de procédure » visant à réguler leurs rapports

¹¹⁸⁰ Alexandre-Charles KISS, « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *op.cit.*, p. 793.

¹¹⁸¹ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *Droit international Public*, *loc. cit.*, p. 1428.

¹¹⁸² Alexandre-Charles KISS, *op. cit.*, p. 795.

¹¹⁸³ *Ibid.*

d'assistance et établissant un certain nombre « d'outils et d'opérateurs » chargés de mettre en œuvre leur partenariat. On est donc loin ici de la technique conventionnelle traditionnelle. En effet, la convention-cadre est moins à l'origine d'obligations précises de faire à la charge des États parties, que d'un processus de négociation continue qui impose à ceux-ci l'obligation de participer de bonne foi aux étapes suivantes de la négociation (il s'agit cependant davantage d'un *Pactum de negociando* que d'un *Pactum de contrahendo*)¹¹⁸⁴.

B. Convention-cadre : source juridique de partenariat

843. Les développements qui précèdent indiquent qu'en signant une Convention-cadre de partenariat et conformément aux conditionnalités posées par le cadre international de référence auquel elle se rattache, les donateurs aligneront l'aide versée sur les systèmes nationaux et procédures du partenaire bénéficiaire en fonction de ses capacités à se l'approprier¹¹⁸⁵. En outre, les bénéficiaires, devront, en contrepartie et autant que possible, s'approprier l'aide reçue et œuvrer à la consolidation de leurs systèmes nationaux et procédures¹¹⁸⁶. Ces engagements réciproques de partenariat seront formalisés dans une convention-cadre de partenariat fixant les modalités fonctionnelles et organiques censées les satisfaire. Cependant, reconnaître à la Convention-cadre les qualités d'une source juridique de partenariat, signifie que les conditions de sa validité tant en droit international (1) qu'en droit international du développement méritent d'être déterminées (2).

1) Les conditions de validité : Approche doctrinale

844. Bien souvent, l'objet de la négociation est d'élaborer une « convention-cadre », « *instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre les États parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de la coopération, en prévoyant,*

¹¹⁸⁴ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *op. cit.*, p. 1429.

¹¹⁸⁵ Cf. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, art. 14.

¹¹⁸⁶ *Ibid.* art. 16.

s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet »¹¹⁸⁷. Il ressort de cette définition que la Convention-cadre est à l'origine d'une activité conventionnelle. Or, la convention-cadre objet de la présente partie d'étude doit être l'instrument susceptible de garantir en aval l'efficacité de l'aide publique au développement. C'est pourquoi, l'auteur poursuit dans son analyse en soulignant « *qu'il y a lieu de préciser du point de vue formel le signe permettant d'identifier des traités cadres et e fait d'une part d'une convention principale, d'autre part de protocoles ou autres accords complémentaires qui s'y rattachent tout en gardant une certaine autonomie* »¹¹⁸⁸. Ainsi, de manière générale, ne peuvent donc devenir parties aux accords additionnels que les États parties à l'instrument principal, toutefois tous les participants à celui-ci ne doivent pas nécessairement devenir parties aux additionnels. Il s'agit donc de systèmes conventionnels, à la fois uniques et multiples¹¹⁸⁹.

845. Toutefois, en ayant les caractéristiques matérielles d'un instrument de régulation, elle en a tous les attributs normatifs en matière d'organisation. Car, « *elle est l'acte intergouvernemental par lequel les partenaires signataires, conjointement, détermineront les modalités organiques et matérielles nécessaires à la mise en œuvre de leur Partenariat. L'un comme l'autre, donneurs ou bénéficiaires, s'engagent par la signature d'une convention-cadre du partenariat à l'édition d'une réglementation sous-jacente conforme à leurs engagements réciproques de partenariat* »¹¹⁹⁰.

846. La question qui se pose à présent est de savoir : « qu'est-ce qu'une [réglementation sous-jacente] » ? Dans le cas d'espèce, une réglementation sous-jacente est par définition, « *deux ensembles de normes de régulation bien distincts, d'une part, un ensemble de normes, organique et matériel destiné à établir les modalités de la direction stratégique du partenariat et, d'autre part, un ensemble de normes, fonctionnel et matériel destiné à établir*

¹¹⁸⁷ Voir supra, §2 ou Cf. Alexandre-Charles KISS, *Loc. cit.*, p. 793

¹¹⁸⁸ Alexandre-Charles KISS, *ibid.*, p. 793

¹¹⁸⁹ *Ibid.*, 793.

¹¹⁹⁰ Otto PFERSMANN, Jean-Pierre MACHELON (Dir.), La nature fédérale des « rapports de système » : la théorie du « fédéralisme normatif » développée par Georges SCELLE-Communication présentée au VIII^e Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, Nancy, 16-18 juin 2011, p. 61 et s.

les modalités d'une gestion efficace de l'aide »¹¹⁹¹. C'est donc le système partenarial qui impose aux États partenaires de décliner dans leur convention-cadre de partenariat les attributs d'une réglementation classique en même temps qu'ils devront prévoir des mécanismes de contrôle en vue de soumettre les acteurs du partenariat à son respect.

847. Ainsi, la convention-cadre de partenariat en tant qu'acte intergouvernemental de régulation, doit nécessairement être soumise à l'approbation des parlements respectifs des Partenaires¹¹⁹². Conformément à ce principe, ce sont les États qui, aux termes de toutes les grandes conventions relatives à la gestion efficace de l'aide, s'engagent à « prendre les mesures nécessaires » ou à coopérer entre eux pour parvenir aux objectifs fixés¹¹⁹³.

848. C'est dire donc, en somme, que la convention-cadre de partenariat comportera comme annexe un Protocole financier de Partenariat et un Protocole administratif de Partenariat et sera à ce titre adoptée par un « consentement législatif interétatique » qui lui confèrera sa validité en droit international du développement¹¹⁹⁴. Ainsi, dans le cadre de l'adoption d'un tel instrument conventionnel cadre, gouvernants et parlementaires respectifs des partenaires, *« exercent essentiellement la même fonction fédérative interétatique qui consiste, à ce niveau pertinent et d'un commun accord non seulement à déterminer la mesure super-étatique et/ou intergouvernementale dans laquelle la délimitation de compétences législatives spécialisées est nécessaire à l'articulation optimale des réglementations de compétences législatives spécialisées concernés mais aussi de procéder effectivement ladite délimitation »*¹¹⁹⁵. Par conséquent, il est donc important de préciser les engagements réciproques en cause pour chacun des partenaires adoptant un tel instrument annexé de ses Protocoles.

¹¹⁹¹ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *ibid.*, p. 396.

¹¹⁹² *Ibid.*

¹¹⁹³ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *op. cit.*, p. 1432.

¹¹⁹⁴ Cf. Otto PFERSMANN, Jean-Pierre MACHELON (Dir.), *op. cit.*, p. 62.

¹¹⁹⁵ Cf. Otto PFERSMANN, Jean-Pierre MACHELON (Dir.), *loc. cit.*, p. 99.

2) Les conditions de validité : Approche juridique

849. D'après des principes très généraux de droit, les conditions requises pour la validité d'un acte juridique sont : un sujet capable, un objet licite, une volonté (ce qui, pour un acte bilatéral ou multilatéral, signifie un consentement régulier dépourvu de « vice ») et des formes convenables. La validité du traité bilatéral ou multilatéral, est soumise à ces mêmes conditions¹¹⁹⁶. C'est dans cet esprit que les rapports d'assistance sont toujours établis sur une base volontaire, tant du côté du donneur que du receveur. En effet, une aide ne peut être imposée à un État ; un État ne peut être obligé de s'associer à une opération d'assistance spécifique. Aisée à formuler, la règle peut être d'application délicate et connaît des limites.

850. En ce qui concerne le pays bénéficiaire, le respect de la souveraineté de l'État implique que l'aide soit consentie au gouvernement lui-même ou à des organismes contrôlés par lui ; si ce n'est pas le cas, il faut rechercher son accord exprès pour l'opération projetée. Ainsi, le consentement de l'État doit être exprimé dans un instrument international, en règle générale sous une forme conventionnelle, ce qui doit garantir qu'il s'agit d'un choix libre de sa part. C'est-à-dire, ces engagements réciproques de partenariat doivent être formalisés dans une convention-cadre de partenariat fixant les modalités organiques et fonctionnelles censées les satisfaire.

851. Cependant, les règles applicables en la matière varient selon que l'on envisage ce consentement interétatique au plan matériel, organique et fonctionnel. Tout d'abord, sur le plan matériel, M. HEGHDOUDI-DURAND Zehor a indiqué dans son commentaire qu'« *un tel consentement interétatique suppose que la convention-cadre considérée, à laquelle sera annexé un Protocole de partenariat financier, soit définie comme un acte intergouvernemental par lequel les donateurs procèdent à l'engagement au sens des finances publiques, des dépenses d'aide en prévision de son appropriation par leur partenaire* ». Dans ce contexte, « *les partenaires devront nécessairement définir une réglementation intergouvernementale subsidiaire présidant, en fait, à ce transfert de fonds et, en droit, à ce transfert de propriété,*

¹¹⁹⁶ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *op. cit.*, p. 208.

*laquelle réglementation devra être respectée par l'ensemble des bailleurs parties prenante du Partenariat »*¹¹⁹⁷.

852. Sur le plan organique, un tel consentement interétatique suppose que la convention-cadre considérée, à laquelle sera annexé un Protocole de partenariat administratif, soit définie comme un acte interétatique par lequel les partenaires habilitent un organe unique à exercer les fonctions supérieures attachées à la direction stratégique du partenariat. En ce qui concerne enfin le plan fonctionnel, il convient de donner plus de précisions sur le pouvoir de délégation et le pouvoir d'évaluation et de sanction. S'agissant en tout d'abord le pouvoir de délégation, il convient de rappeler que cette « fonctions supérieures » a pour objet de déléguer la gestion de ces fonds et la mise en œuvre de l'action de partenariat à des opérateurs spécialisés¹¹⁹⁸. Quant au pouvoir d'évaluation et de sanction, comme son nom l'indique, les « fonctions supérieures », vise non seulement à évaluer mais aussi à sanctionner lesdits opérateurs spécialisés désignés par l'organe central pour exercer les fonctions intermédiaires attachées à la gestion opérationnelle de l'aide¹¹⁹⁹.

SECTION 2 : Des instruments employés traditionnellement à la mise en œuvre de l'aide publique au développement

853. Face à l'imbricolage qui règne autour des acteurs du développement, il devient évident de constater qu'en droit du financement public de l'aide au développement règne une confusion certaine quant aux instruments employés traditionnellement à la mise en œuvre des actions de développement. Ce constat est indéniable dès lors que les gouvernants français n'ont pas su donner une définition claire à leur principal instrument censé « gérer » l'aide extérieure française. Il est pourtant un critère matériel déterminant en droit international de l'aide au développement (§1) susceptible d'apporter une solution relative à la résolution du problème de la prévisibilité de l'aide au développement (§2).

¹¹⁹⁷ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *ibid.*, p. 396.

¹¹⁹⁸ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *op. cit.*, p. 397.

¹¹⁹⁹ *Idem.*

§1 : Un critère matériel déterminant

854. Chaque pays à sa disposition différents instruments pour utiliser les fonds qu'il désire investir dans l'aide publique au développement. Tout d'abord il lui faut répartir son aide entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale. Dans cette étude et par la suite, seule l'aide bilatérale sera abordée ici, car il s'agit d'une aide directe entre pays donneur et le pays bénéficiaire qui ne passe pas par un intermédiaire comme avec l'aide multilatérale. L'aide bilatérale qui fait l'objet de cette partie est scindée en deux, à savoir les dons et les prêts. Dans cette étude, seuls les instruments du groupe des dons ayant une importance significative seront étudiés. En effet, la question de l'efficacité de l'aide traitée dans ce travail est relative aux dons et non aux prêts. Les dons comprennent surtout comme instruments les projets et l'aide-programme, la coopération technique, l'aide humanitaire et la remise de dette¹²⁰⁰. Parmi ces différents instruments, l'aide projet et l'aide programme sont les plus importantes en termes de volume. Il serait alors important de procéder une distinction entre ces deux instruments, notamment l'instruments-programmes et instruments-projets (A). De plus, il serait également opportun de transcender cette dualité traditionnelle à la faveur des instruments prévisionnels inhérents à la garantie d'une aide publique au développement efficace (B).

A. La distinction entre instruments-programmes et instruments-projets

855. Par définition, l'aide projet est l'instrument le plus classique de l'aide publique au développement. Il consiste à soutenir un projet spécifique (équipements, infrastructures sociales, opérations de modernisation) tout en contrôlant sa bonne réalisation. Son but est de stimuler le développement local. La logique de cette aide est la suivante : dans la mesure où un financement est accordé pour un projet, des moyens et des activités sont mis en œuvre pour réaliser le projet (par exemple la construction d'un puits). La réalisation de ce projet engendrera des résultats (par exemple un meilleur accès à l'eau potable) qui vont avoir un impact sur le

¹²⁰⁰ Thierry MADIES (dir.), « Aide publique au développement : quelle efficacité pour la réduction de la pauvreté ? », Fribourg, Université Friburgens, 2008, p. 18.

long terme (par exemple une baisse de la prévalence des maladies hydriques)¹²⁰¹. Les donateurs aiment beaucoup ce type d'aide car ils ont la possibilité de vérifier la bonne réalisation de chaque étape et ont donc une mainmise directe sur le projet¹²⁰².

856. En outre, l'aide programme est quant à elle un terme générique regroupant différents outils avec des objectifs de nature macroéconomique ou sectorielle (santé, éducation, énergie, etc.). L'objectif recherché est le développement du pays en général. Cependant, les ressources sont acheminées directement vers les gouvernements bénéficiaires sans passer par des structures parallèles comme avec les projets. Avant la mise sur pied d'une telle aide, des négociations approfondies ont lieu pour définir la stratégie à adopter. Toutes les aides programmes supposent un transfert de devises qui sont ensuite convertie dans la monnaie locale dans le but d'accroître ses dépenses, diminuer sa fiscalité ou maîtriser son endettement. Ces deux instruments traditionnels, donne lieu à l'élaboration en droit international d'instruments prévisionnels et transparents (1), lesquels sont à l'origine d'inquiétude sur le plan de la consistance juridique de ces instruments programmes (2).

1) Des instruments prévisionnels et transparents

857. La transparence et la prévisibilité de l'aide ont des conséquences importantes sur la mise en œuvre des programmes de développement dans les pays partenaires, ainsi que sur les résultats auxquels ces programmes contribuent. En témoigne la Déclaration de Paris qui reconnaît que « *la prévisibilité est une caractéristique majeure d'une aide efficace, et engage les donateurs à inscrire leur aide dans un cadre pluriannuel et à la verser en respectant les échéances convenues. Le Programme d'action d'Accra, en vertu duquel les donateurs s'engagent à prendre, de façon prioritaire, des mesures visant à améliorer la communication d'informations sur les apports d'aide au niveau national pour faciliter la planification à moyen*

¹²⁰¹ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *op. cit.*, p. 14 et s.

¹²⁰² Thierry MADIES (dir.), « Aide publique au développement : quelle efficacité pour la réduction de la pauvreté ? », *op. cit.*, p. 19.

*terme, témoigne d'un renforcement de cette exigence »*¹²⁰³. À ce titre, les donateurs s'engagent donc à améliorer la disponibilité sur les flux d'aide afin de soutenir les efforts de planification à moyen terme et d'accroître la transparence autour des conditions relative à l'aide.

858. Ainsi, « *une aide est qualifiée de prévisible lorsque les pays partenaires peuvent tabler avec certitude sur les montants qui vont leur être versés, et sur le calendrier de ses versements. L'absence de prévisibilité a un coût : même si les spécialistes de l'aide demeurent divisés quant à ses répercussions, la variabilité des apports d'aide pourrait, selon une évaluation, représenter une perte sèche dont le montant s'élèverait entre 10% et 20% de l'aide pays programmable des donateurs de l'Union européenne (UE) pour ces dernières années. Si l'on se fie à cette estimation, les pertes concernant les donateurs de l'UE à eux seuls se situeraient entre 2,3 et 4,6 milliards EUR par an »*¹²⁰⁴.

859. Dans une telle perspective, le recours à un instrument que constitue le programme devient pratiquement nécessaire dès le moment où « *une institution éprouve le besoin de planifier son action dans le temps, c'est-à-dire de fixer des objectifs précis mais non immédiatement atteignables et de déterminer par quels moyens et de quelle façon les poursuivre »*¹²⁰⁵. De ces considérations, Michel VIRRALY qualifie le « programme en général » « d'acte de prévision » précisant par ailleurs, qu'empreint d'un critère de temporalité, c'est sa durée dans le temps qui permet de le distinguer du « projet ». Ce critère temporel est donc déterminant pour la démonstration actuelle¹²⁰⁶.

860. À la lumière de ce qui précède, la prévisibilité et la transparence devraient être en application tout au long du processus, de la définition des conditions à la mise en application, en passant par la négociation à travers un processus ouvert et accessible aux différents acteurs de l'aide au développement. Il conviendrait d'imposer les mêmes exigences à tous les acteurs,

¹²⁰³ OCDE, *Efficacité de l'aide 2011 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Pour une meilleure aide au développement*, Paris, éd. OCDE, 2012, p. 81.

¹²⁰⁴ OCDE, *loc. cit.*, p. 83.

¹²⁰⁵ Michel VIRALLY, « La notion de Programme : un instrument de la coopération technique multilatérale », *Annuaire français de droit international*, vol. 14, 1968, pp. 530-553, p. 533.

¹²⁰⁶ Michel VIRALLY, *ibid.*

mais ce n'est pas le cas d'aujourd'hui. En effet, « *les pratiques de la Banque mondiale font que généralement le public est informé des conditions seulement une fois qu'elles ont été adoptées. De plus, la vision de transparence et de prévisibilité est aussi très restrictive, se focalisant principalement sur la réalisation d'une révision régulière dans le cadre de l'évaluation budgétaire du pays, afin de permettre une meilleure prévisibilité du financement* »¹²⁰⁷. Cependant, il est important de rappeler que cette prévisibilité continue de largement faire défaut, du moins dans le court terme, ce qui pose de sérieux problèmes aux pays récipiendaires qui doivent encore subir des retards pour l'obtention de leur financement¹²⁰⁸.

2) La consistance juridique de ces instruments programmes

861. Les différents types d'instruments programmes évoqués précédemment contiennent une incertitude qui doit être évaluée afin de pouvoir déterminer de sa consistance juridique. En effet, « *les instruments programmes couvrent un nombre, déterminé ou non, d'opérations indépendantes, qui trouvent place dans son cadre, mais ne sont pas définies par eux-mêmes* »¹²⁰⁹. Plus concrètement, l'institution qui éprouve le besoin de fixer des objectifs précis formalise ce besoin dans un instrument programme, tout en ne définissant pas les opérations ou bien encore les projets qu'il est censé contenir. Cette absence de définition n'est pas sans conséquence sur la consistance juridique de l'instrument en question. Dans une telle perspective, comme l'a souligné Zehor HEGHDOUDI-DURAND, « *si le programme est considéré comme un acte ou un instrument abstrait, compte tenu d'un critère dominant de temporalité, alors cette approche ne sert qu'à une chose : distinguer le programme du projet, sachant que le premier peut donner corps au second, mais pas nécessairement* »¹²¹⁰.

862. Il souligne en outre que cette abstraction de l'instrument programme est toutefois relativisée à deux égards. D'une part, il soutient que tout aussi abstrait qu'il soit, l'acte

¹²⁰⁷ Marta RUIZ, « Conditionnalités : de l'ajustement structurel à une appropriation par procuration », in *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe*, n°9, 2003, pp. 44-50, p. 49.

¹²⁰⁸ *Ibid.*

¹²⁰⁹ Michel VIRALLY, *ibid.*

¹²¹⁰ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *op. cit.*, p. 380.

prévisionnel n'est pas exempt de toute valeur normative¹²¹¹. La fonction de l'instrument programme dans la vie d'une organisation internationale doit consister à orienter son activité. De plus, la prévision qu'il constitue également doit avoir une valeur normative. C'est en cela que réside l'importance de l'instrument programme qui constitue le contenu d'une décision d'un organe qui l'adopte ou l'approuve¹²¹². D'autre part, tout en considérant le caractère conceptuel de l'instrument programme, l'auteur considère que « *pour être complet, c'est-à-dire exécutable, le programme doit, en effet, déterminer directement ou indirectement en fonction de son abstraction certainement et au moins dans leur principe, trois séries d'éléments, notamment les fins, l'objet et les moyens* »¹²¹³, Ainsi, pour être exécutable, l'instrument programme ne doit pas seulement être complet, mais plutôt surtout concret.

B. Un instrument prévisionnel inhérent à la garantie d'une aide publique au développement efficace

863. En plus du document-cadre de partenariat, il existe un autre instrument intégré au système partenarial, communément appelé « stratégie nationale de développement » (1), dont on ne connaît pas la portée normative alors même que la Traité-cadre source impose qu'elle soit formalisée dans un instrument par nature intergouvernemental (2).

1) Une stratégie nationale de développement du bénéficiaire aidé

864. Comme le montrent les explications précédentes, la stratégie nationale de développement est un autre instrument intégré au système partenarial au côté du document-cadre de partenariat. À partir du moment où cette stratégie nationale de développement est formalisée par le récipiendaire de l'aide, devient par conséquent un instrument qui aura pour finalité son développement. Cependant, le récipiendaire en question doit par cet instrument

¹²¹¹ *Ibid.*, p. 380.

¹²¹² Michel VIRALLY, *op. cit.*, .p. 534.

¹²¹³ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *Loc. cit.*

déterminer les moyens qui lui seront nécessaire pour atteindre son objectif¹²¹⁴. D'ailleurs, c'est dans ce contexte que l'OCDE a précisé que, « *les pays en développement sont censés avoir élaboré un document définissant les approches établies en commun accord pour l'acheminement de l'aide dans les pays, comprenant des principes, processus et/ ou objectifs convenus en vue de rehausser l'efficacité de l'aide. Elle peut faire l'objet d'un document spécifique ou être présentée dans un autre document, notamment document stratégique nationale de développement. Un tel document doit faire l'objet de consultations entre les autorités nationales et les donateurs* »¹²¹⁵. Ainsi, les objectifs d'amélioration de l'efficacité de l'aide doivent avoir été définis pour chaque pays, notamment dans le cadre des engagements de partenariat et des indicateurs des progrès à mesurer convenus, tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration de Paris.

865. De ces considérations, l'aide au développement doit être analysée comme un contrat d'agence dans lequel les donateurs transfèrent aux gouvernements des pays bénéficiaires des fonds destinés à réduire la pauvreté de la majorité de leurs populations. Les principes sous-jacents à ces efforts vers plus d'efficacité de l'aide s'articulent autour des notions de partenariat, de conditionnalité, d'implication de la société civile et de généralisation de l'aide¹²¹⁶. Sous cet angle, le partenariat se réfère à un partage des responsabilités dans la gestion de l'aide entre les bailleurs de fonds et le gouvernement bénéficiaire. Autrement dit, l'aide se met au service d'une stratégie, d'une vision, d'un projet, et le gouvernement bénéficiaire est censé être celui qui en assure la cohérence et la coordination¹²¹⁷. Dès lors, la difficulté majeure réside dans la capacité du gouvernement du pays bénéficiaire à assurer cette cohérence et cette coordination de l'aide.

866. Toutefois, il faut noter qu'en référence au système partenarial au centre des développements actuels, le programme général au sens de la présente étude couvre un nombre déterminé de réformes interdépendantes formalisées dans un instrument pré-partenarial,

¹²¹⁴ Roland PIERRE SOURD, « La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union européenne », dans *Les Cahiers européens de Sciences Po*, n°05, Paris : Centre d'études européennes at Sciences Po, 2002, p. 10.

¹²¹⁵ OCDE, *op. cit.*, p. 102.

¹²¹⁶ V. Supra, Deuxième partie, Titre 1, Chapitre 1.

¹²¹⁷ Gabriel BISSIRIOU, « L'aide au développement : de l'efficacité à la crédibilité de l'aide », *op. cit.*, p. 18.

lesquelles réformes sont nécessairement définies par le partenaire aidé. Telle est la ligne juridique qui devrait être poursuivie quant à la satisfaction de l'engagement pris par l'État aidé de s'approprier l'aide qu'il reçoit, lequel engagement ne peut faire l'économie d'un acte de prévision exprimant, à long terme, ses besoins en développement¹²¹⁸.

2) Un instrument par nature intergouvernemental

867. Considéré comme un autre acte de prévision du système partenarial, le document-cadre de partenariat est en principe un instrument par nature intergouvernemental. Conformément à ce principe, les États qui, aux termes de toutes les grandes conventions, notamment le document-cadre de partenariat, s'engagent à « prendre les mesures nécessaires » ou à coopérer entre eux pour parvenir aux objectifs fixés¹²¹⁹. Ainsi posé, ce principe ne pose guère de difficulté : *« il ne saurait contenir des dispositions unilatérales imposées par l'État donneur portant appréciation de la stratégie nationale de développement définie par son homologue bénéficiaire de l'aide. Dans le même ordre d'idées, l'État donneur devra s'abstenir d'intégrer unilatéralement des secteurs de développement qu'il aura définis au regard de sa seule politique d'action extérieure »*¹²²⁰.

868. Plus restrictivement, selon Zehor HEGHDOUDI-DURAND, malgré cette double abstention, *« l'État donneur devra satisfaire à son engagement d'aligner son aide sur les systèmes nationaux de l'État bénéficiaire et, à défaut de systèmes opérationnels, mettre tout en œuvre pour les développer et non les affaiblir »*¹²²¹. Autrement dit, l'État donneur s'engage à aligner le soutien qu'il apporte (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des partenaires en matière de renforcement des capacités, utiliser

¹²¹⁸ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, thèse préc. p. 381.

¹²¹⁹ Cf., Parmi beaucoup d'autres, les articles 2 à 7 de la Convention du Conseil de l'Europe de 1979 relative à la conservation de la vie sauvage, les articles 14 à 19 de la Convention sur la sûreté nucléaire de 1994, et, dans le cadre du droit de la mer, les articles 18, 19 et 23 de l'Accord de New York de 1995 sur les stocks chevauchants.

¹²²⁰ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *Loc. cit.*, p. 382.

¹²²¹ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, thèse préc. *Ibid.*

efficacement les capacités existantes et harmoniser en conséquence leur programme d'appui au renforcement des capacités¹²²².

869. Toujours, dans le même esprit, l'État donneur s'engage également à respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle. À cette fin, il s'engage à soumettre le décaissement de son aide à l'application de conditionnalités portant exclusivement sur les capacités de ce dernier à respecter ses engagements de partenariat. De manière plus explicite, il devra soutenir, d'une part, les réformes envisagées par son partenaire lui permettant de renforcer ses capacités à s'approprier son aide et, d'autre part, les actions nécessaires à son développement¹²²³. Enfin, il devra « *s'engager à mettre en place, lorsque c'est possible, dans les pays partenaires, des dispositifs communs pour la planification, le financement (montages financiers conjoints, par exemple), les versements, le suivi, l'évaluation et la notification aux pouvoirs publics de leurs activités et apports d'aide. Un recours plus grand aux modalités d'acheminement de l'aide fondées sur les programmes peut contribuer à cet effort* »¹²²⁴. Ces actes, indépendamment de leur nature unilatérale ou intergouvernementale, devront « *répondre ainsi à toutes les exigences de la prévision de définir, dans leur principe, les fins, l'objet et les moyens* »¹²²⁵ que les partenaires entendent assigner à leur partenariat. Ainsi, c'est par cette prévision que le partenariat pourra acquérir toute sa signification juridique.

§2 : La résolution du problème de la prévisibilité de l'aide au développement

870. Deux ans après la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, les engagements des pays donateurs pour améliorer la prévisibilité de l'aide et encourager l'harmonisation de leurs pratiques sont restés sans suite. La doctrine semble trouver une solution à ce problème d'ordre stratégique et pratique. En témoigne les développements de

¹²²² V. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, art. 24.

¹²²³ Cf. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 15.

¹²²⁴ V. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, art. 32.

¹²²⁵ Michel VIRALLY, *op. cit.*, p. 534.

Zehor HEGHDOUDI-DURAND, « résoudre ce problème lié à la prévisibilité de l'aide peut s'envisager à partir d'un constat relativement simple : dès lors qu'ils participent au système partenarial, le partenaire bénéficiaire définit, à long terme, ses besoins d'aide publique au développement et le partenaire donneur définit, à long terme, le volume d'aide publique au développement qu'il s'engage à lui verser. Les premiers, comme les seconds, s'attacheront à une budgétisation de l'aide publique au développement, qu'elle soit exprimée comme un besoin ou une dépense censée y répondre, dans leur droit interne respectif conformément à leurs procédures constitutionnelles »¹²²⁶. Cette prévisibilité soulève cependant quelques doutes quant à la pertinence des engagements de planification budgétaire de l'aide publique au développement (A). Il serait alors logique d'en déduire des solutions en matière d'harmonisation des processus de planification budgétaire (B).

A. Des engagements de planification budgétaire de l'aide publique au développement

871. À partir du moment où l'on attribue à la stratégie nationale de développement et au DCP un caractère d'actes prévisionnels de planification et de gestion de l'aide à long terme, il est nécessaire d'en préciser les effets tant en matière d'engagements internationaux en matière d'efficacité de l'aide (1) qu'en matière de consolidation des processus de planification budgétaire (2).

1) Des engagements internationaux en matière d'efficacité de l'aide

872. Les engagements des textes internationaux en matière d'efficacité de l'aide concernent la relation entre l'État bailleur et l'État récipiendaire. Cependant, certains de ces engagements peuvent être considérés plus généralement comme des engagements de financement, et peuvent alors jouer un rôle important dans la relation entre l'État bailleur et l'État récipiendaire. Cela correspond à une vision fonctionnelle de ces derniers en tant qu'acteurs de l'aide au développement. Ce qui implique que l'État bailleurs devra respecter ses

¹²²⁶ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, thèse préc. p. 383.

engagements vis-à-vis de l'État récipiendaire mais aussi permettre à ce dernier de respecter ces principes dans sa relation de financement.

873. Ces deux aspects sont cruciaux pour garantir l'effectivité du droit international en matière d'efficacité de l'aide, les États bailleurs disposant d'« *une influence significative sur la qualité potentielle des relations des OSC et par là sur leur efficacité en tant qu'acteurs du développement* »¹²²⁷. Cependant, les problèmes liés au financement international de l'aide au développement ne sont pas intégrés au système partenarial. Plus concrètement, les États concepteurs du système excluent du champ partenarial la question du volume de l'aide en même temps qu'ils n'ignorent pas les difficultés que pose son imprévisibilité.

874. À priori, les financements doivent tout d'abord être prévisible et s'effectuer sur une base pluriannuelle plutôt qu'annuelle, afin de correspondre davantage à l'échelle de temps nécessaire au développement¹²²⁸. Si les financements se font de plus en plus souvent sur une base pluriannuelle¹²²⁹, la prévisibilité et le déboursement de l'aide dans les temps annoncés reste une difficulté importante pour les bénéficiaires¹²³⁰. Or, l'imprévisibilité des financements fait obstacle à ce qu'elles s'engagent dans un processus de prévisibilité vis-à-vis des bénéficiaires et des parlementaires et donc empêche leur respect des textes en matière d'efficacité de l'aide vis-à-vis de leurs partenaires. C'est dans ce contexte que la Déclaration de Paris engage ses Auteurs « *à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, à savoir en particulier l'incapacité des donateurs de fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide* »¹²³¹. Par la suite, le Programme d'action d'Accra qui a été adopté trois ans plus tard, a repris ces engagements de manière plus précise encore et, à ce titre-là, exigé les États de relever

¹²²⁷ Brian TOMLINSON, *Determinants of civil society aid effectiveness*, CCIC, Ottawa, 2006, p. 22.

¹²²⁸ Art. 26 et indicateur 7 de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement ; Art. 24 et indicateurs 5 a) et 5b) du Partenariat de Busan.

¹²²⁹ UDSHOLT, « *Issue paper on Donor strategies for support of civil society and related administrative modalities* », Capacitate, 2008, p. 8.

¹²³⁰ Brian TOMLINSON, *Determinants of civil society aid effectiveness*, *op. cit.*, p. 22.

¹²³¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, *op. cit.*, Exposé des résolutions, art. 4.ii.

« trois défis majeurs pour accélérer les progrès dans le domaine de l'efficacité de l'aide »¹²³², au nombre desquels figure l'aide prévisible¹²³³. Pour ce faire, il rattache cet impératif aux engagements réciproques découlant des principes d'appropriation et d'alignement considérant que, par son respect, « les administrations des pays en développement auront davantage la maîtrise de leurs propres politiques de développement et associeront leurs parlements et leurs citoyens respectifs à l'élaboration de celles-ci. Les donateurs apporteront leur soutien tout en respectant les priorités des pays, en utilisant davantage leurs systèmes pour acheminer l'aide et en améliorant sa prévisibilité des apports d'aide »¹²³⁴.

875. Toujours dans le même ordre d'idées, le Programme d'Accra ajoute que « pour renforcer l'appropriation par les pays et améliorer la prévisibilité des apports d'aide, les donateurs sont convenus de poser, à chaque fois que cela est possible, des conditions dérivées des propres politiques de développement des pays bénéficiaires »¹²³⁵. Dans ce cas de figure, la Programme d'Action d'Accra fait donc un rapprochement des impératifs liés à la prévisibilité de l'aide et à la nature des conditionnalités et a cet égard, ordonne que les définitions et modalités d'application de l'un et l'autre de ces impératifs soient établies dès la phase pré-partenaire.

2) Des engagements des partenaires pour la consolidation des processus de planification budgétaire

876. Le Programme d'Action d'Accra continue de développer les dimensions budgétaires du développement et la cohérence avec les autres engagements internationaux des États. Il continue sur la voie ouverte par la Déclaration de Paris, qui avait considéré qu'il était urgent d'accroître la prévisibilité des apports d'aide. Or, la prévisibilité de l'aide est un enjeu majeur dans le cadre de l'aide budgétaire. C'est pourquoi l'article 26 du Programme d'Action

¹²³² Programme d'Action d'Accra 2008, art. 7.

¹²³³ Cf. Programme d'Action d'Accra 2008, art. 8.

¹²³⁴ Programme d'Action d'Accra 2008, *op. cit.*, art. 8.

¹²³⁵ Programme d'Action d'Accra 2008, *loc. cit.*, art. 25.

d'Accra permet, « *aux pays en développement de planifier et de gérer leurs programmes de développement à court et moyen terme* ». De plus, dans le souci d'accroître la prévisibilité de l'aide, le même article 26 du Programme d'Accra impose, aux donateurs comme aux bénéficiaires de l'aide de prendre toute une série de mesures prioritaires et concrètes en matière d'aide budgétaire. Tout d'abord, le Programme fait peser sur le bénéficiaire une série d'obligations caractéristiques de son engagement à s'approprier l'aide qu'il reçoit. En plus, le Programme fait également peser sur le donateur une série d'obligations caractéristiques de son engagement à aligner son aide sur les systèmes nationaux de son partenaire¹²³⁶. À cet effet, les bénéficiaires « *s'engagent à consolider leurs processus de planification budgétaire permettant de gérer les ressources internes et externes et l'amélioration de la mise en correspondance entre les dépenses et les résultats à moyens termes* »¹²³⁷. En revanche, les donateurs « *s'engagent à fournir régulièrement aux pays bénéficiaires des informations actualisées sur leurs plans pluriannuels de dépenses et/ou de mise en œuvre sur trois à cinq ans, comportant au minimum les affectations de ressources indicatives que les pays en développement pourront intégrer dans leurs cadres de planification à moyen terme et leurs cadres macroéconomiques* »¹²³⁸.

877. Cependant, à la lecture de cette disposition, on constate que la consolidation des processus de planification budgétaire serait une injonction formulée à l'endroit des seuls pays bénéficiaires. Une telle analyse a été retenue par Zehor HEGHDOUDI-DURAND, soutenant que : « *si cette injonction impose à l'État bénéficiaire d'intégrer, prioritairement, cet impératif de consolidation dans la stratégie nationale de développement et concurremment au donateur de soutenir et non d'affaiblir les réformes que son partenaire entend réaliser en ce domaine, alors l'expression « ressources internes » n'a pas sa place, sauf à courir le risque d'être interprétée comme une atteinte au principe d'appropriation, voire comme une forme d'ingérence* »¹²³⁹.

¹²³⁶ Cf. Programme d'Action d'Accra 2008, art. 26.

¹²³⁷ Programme d'Action d'Accra 2008, *Ibid*, art. 26 a)

¹²³⁸ Programme d'Action d'Accra 2008, *Ibid*, art. 26 c)

¹²³⁹ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, thèse préc. p. 386.

878. Il poursuit en indiquant que la rédaction du premier alinéa de l'article 26 du Programme d'Action d'Accra laisse penser que seuls les pays bénéficiaires de l'aide seraient contraints à rendre compte de leurs dépenses et de leurs résultats. Toutefois, sur un plan prospectif, cette injonction peut être interprétée comme s'adressant également au donateur, mais alors c'est l'emploi même du mot « ressources » qui serait inapproprié. Or, « *une telle affirmation en termes de prévisibilité de l'aide n'est pas sans utilité si l'on considère qu'une budgétisation prévisionnelle engage des partenaires qui, l'un comme l'autre, indépendamment de leur statut de donneur ou de bénéficiaire, s'engagent à harmoniser leurs « processus respectifs de planification budgétaire permettant de gérer les ressources d'aide publique au développement* »¹²⁴⁰. Ainsi, on peut donc vraisemblablement soutenir que l'aide versée par l'État donateur permet à celui-ci un « retour sur investissements ». Enfin, sur le plan politique, cette conception n'est pas inappropriée et correspond, très concrètement, à un bénéfice appréciable pour l'État usant de son aide extérieure pour assoir sa stratégie d'influence sur la scène internationale.

B. L'harmonisation des processus de planification budgétaire

879. Le présent paragraphe met en relief le point de vue selon lequel les pratiques budgétaires intergouvernementales rendent difficile d'assurer une prévisibilité à moyen terme des financements. Partant, « *le passage à une budgétisation par objectifs comme la LOLF française pourrait aller dans ce sens, mais la clarification des objectifs ne se traduit pas forcément par une meilleure visibilité en termes de crédits de paiement* »¹²⁴¹. On peut donc se demander si le dispositif fondé sur l'aide budgétaire intergouvernemental peut améliorer la prévisibilité de l'aide. Améliorer la prévisibilité de l'aide, nécessite l'inclusion des parlements respectifs des partenaires dans l'élaboration de l'acte intergouvernemental de prévision

¹²⁴⁰ *Ibid.*

¹²⁴¹ Florence LUCCA, Marc RAFFINOT, « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, vol. 223-224, n°3-4, 2007, pp. 193 -218.

budgétaire (1), mais aussi spécifiquement pour le pouvoir publics français de clarifier les compétences de l'AFD en matière budgétaire (2).

1) L'inclusion des parlements dans l'élaboration de l'acte intergouvernemental de prévision budgétaire

880. La prévisibilité de l'aide est un enjeu majeur dans le cadre de l'aide budgétaire. C'est sans doute l'aspect le plus important des nouvelles orientations, et l'un des enjeux majeurs du passage à l'aide budgétaire. Comme le notaient déjà Florence LUCCA, Marc RAFFINOT, c'est une différence sensible par rapport à l'aide projet. Selon ces derniers, *« si l'aide continue à être très volatile, le passage à l'aide budgétaire comporte un risque. Si le financement d'un projet s'arrête, les conséquences en sont généralement limitées (ce n'est pas vrai pour l'aide programme). Par contre, si l'aide budgétaire devient une composante essentielle de la dépense publique, le risque en cas de fluctuation atteint le fonctionnement même de l'État. Ce risque est toutefois limité si l'aide budgétaire (de seconde génération) est versée dans un pays où le cadre macro-économique est stable et ne comporte pas de déséquilibres financiers importants »*¹²⁴². Ainsi, l'opportunité des aides budgétaires est donc appréciée sur la base de la qualité de la gouvernance de l'État, de son besoin de financement et de l'efficacité de ses politiques. Les conditions attachées à l'aide budgétaire comportent en générale un accord sur les priorités de l'État, un cadre prévisionnel des grandes dépenses, et des conditions macro-économiques en matière budgétaire et monétaire¹²⁴³. C'est pourquoi, dans le domaine spécifique de l'APD, la problématique de l'aide budgétaire intergouvernemental doit être soumise à l'approbation des parlements respectifs des partenaires.

881. En témoignent de nombreuses dispositions de la Déclaration de Paris et du Programme d'Accra et tout dernièrement le Partenariat de Busan qui rappellent cet impératif à l'adresse des bénéficiaires comme des donateurs. En effet, le Partenariat de Busan continue de développer la dimension politique du développement amorcée à Accra. L'article 13 du

¹²⁴² Florence LUCCA, Marc RAFFINOT, « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, vol. 223-224, n°3-4, 2007, pp. 193-218, p. 203.

¹²⁴³ Cf. Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINIO, *L'aide publique au développement*, op. cit., p. 18.

Programme d'Accra reconnaissait en effet « *le rôle et la responsabilité essentiels incombant aux Parlements pour que la prise en main du processus de développement par les pays soit effective* »¹²⁴⁴. Les États récipiendaires s'engageaient à impliquer les parlements, les pouvoirs publics locaux ainsi que les OSC dans l'élaboration de stratégies de développement, et les bailleurs s'engageaient à renforcer les compétences de ces derniers¹²⁴⁵. Le Programme d'Accra renforçait également le rôle des parlements dans la supervision de la mise en œuvre des politiques de développement¹²⁴⁶.

882. Le Partenariat de Busan reprend ces engagements¹²⁴⁷. Alors que l'obligation d'inclure les parlements dans l'élaboration des stratégies de développement n'est pas mesurée dans l'indicateur relatif à l'appropriation¹²⁴⁸, et un indicateur spécifique au rôle des parlements dans le contrôle de l'utilisation des fonds d'aide est mis en place¹²⁴⁹, ce qui constitue une avancée encore plus importante que ce que réclamaient les ONG¹²⁵⁰. Cette vision démocratique est également illustrée par la place revalorisée des ONG et la mesure de l'environnement favorable¹²⁵¹.

883. Pourtant, il convient de remarquer que le DCP n'est pas soumis à l'approbation du Parlement français¹²⁵². Or, si l'on admet sa nature d'acte de prévision et, dans ce contexte,

¹²⁴⁴ Article 13 du Programme d'Accra.

¹²⁴⁵ Article 13 a) et b) du Programme d'Accra.

¹²⁴⁶ Article 24 a) du Programme d'Accra : « Les pays en développement faciliteront la surveillance parlementaire en garantissant une transparence accrue dans la gestion des finances publiques »

¹²⁴⁷ Article 21 du Partenariat de Busan.

¹²⁴⁸ PARTENARIAT MONDIAL POUR UNE COOPERATION EFFICACE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT (PMCE), « Guide du cadre de suivi du Partenariat mondial », *op. cit.*, p. 5.

¹²⁴⁹ L'indicateur 6 (« L'aide est inscrite aux budgets présentés par l'examen parlementaire » mesure la part du « financement de la coopération qui est comptabilisé dans les budgets annuels approuvé par les assemblées législatives des pays en développement » avec pour cible de « réduire de moitié l'écart »

¹²⁵⁰ BETTERAID, « CSOs on the road to Busan: Key messages and proposals », *op. cit.*, p. 3.

¹²⁵¹ *Supra*, Partie 2, Titre 1.

¹²⁵² Otto PFERSMANN, Jean-Pierre MACHELON (Dir.), *op. cit.*, p. 100 et s.

la valeur juridique ainsi reconnue à cet instrument cadre, contrairement aux gouvernants, cet évitement n'est pas conforme aux recommandations des textes sources portant sur l'efficacité de l'aide au développement¹²⁵³. Outre cela, « *les instruments de politique d'aide extérieure de la France ne sont pas davantage déferés à l'approbation du Parlement ; tout juste, depuis peu, lui sont-ils soumis pour information, sans certitude du reste que cette consultation soit maintenue au gré des législatures* »¹²⁵⁴. Cela étant dit, sur le plan organique toujours, la suggestion d'une planification budgétaire intergouvernementale repose également la question de la participation de l'Agence française de développement (AFD) à cette phase pré-partenariale.

2) Une clarification des compétences de l'Agence française de développement en matière budgétaire

884. Comme on l'a vu précédemment, l'AFD¹²⁵⁵ présentée comme l'opérateur français de l'APD, n'est pas un au sens des normes comptables de l'État. Elle dispose d'un double statut d'établissement public industriel et commercial et d'établissement financier spécialisé. Dans son fonctionnement opérationnel, l'agence est avant tout une banque. Mais une banque publique de développement jouissant à la fois d'une autonomie significative et opérateur pivot du dispositif institutionnel français d'APD¹²⁵⁶. À ce titre, « *elle finance des projets qui lui sont présentés par des candidats à l'emprunt (ou à la subvention) ou qu'elle a identifiés elle-même dans le cadre d'une activité de prospection. L'action de l'AFD doit s'exercer dans le cadre stratégique fixé par l'État, dont la tutelle exercée sur l'établissement permet de vérifier le respect. Or ce cadrage est tributaire d'une coordination interministérielle*

¹²⁵³ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, thèse préc. p. 387.

¹²⁵⁴ *Ibid.*

¹²⁵⁵ V. Supra, Première partie, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

¹²⁵⁶ V. Supra, Première partie, Titre 2, Chapitre 1, Section 2.

complexe dont l'organisation comporte plusieurs strates »¹²⁵⁷. C'est pourquoi, le statut de l'AFD, notamment les modalités de son intervention, fait l'objet de critiques récurrentes.

885. Pour répondre à ces critiques, certaines voix se sont levées pour signaler qu'il serait temps d'en finir avec le débat caricatural, qui dure depuis longtemps, notamment sur les relations entre l'ambassadeur et le représentant de l'AFD. Zehor HEGHDOUDI-DURAND a cependant souligné que, cette question est, à ce stade de l'analyse, sans objet car « *dans la phase pré-partenariale, l'AFD ne se positionne pas autrement que comme une institution financière spécialisée placée sous la tutelle particulière du ministère chargée des Finances* ». Dans un contexte pourtant complexe et délicat, « *l'intervention de l'AFD dans la phase pré-budgétisation intergouvernementale dont il est question ne souffre d'aucune difficulté. Soumise au [pouvoir de décision] de la Direction du trésor et aux directives du ministère des Finances [au sujet de ses propres responsabilités particulières], notamment en matière de représentation internationale, l'Agence gère pour le compte de l'État et/ou pour son propre compte, l'APD* »¹²⁵⁸. Ainsi, « *l'AFD dispose naturellement d'une plus grande liberté pour ses opérations en compte propre que pour les opérations pour le compte de l'État ou engageant l'État* ». À cet égard, « *elle assure elle-même l'identification, l'instruction et la sélection des projets, y compris dans le cas de l'utilisation des crédits budgétaires* »¹²⁵⁹.

886. Toutefois, il faut noter que plusieurs autres remarques s'imposent concernant les modalités de son intervention sur le plan organique vis-à-vis non pas des gouvernants français mais plutôt des engagements internationaux français à garantir l'efficacité de son aide. Ainsi, à la lumière des réponses obtenues à ces deux questions préalablement évoquées, notamment la définition des actes de prévision intégrés au système partenarial et la question de la prévisibilité de l'aide par sa budgétisation intergouvernementale dans le document-cadre de partenariat, il

¹²⁵⁷ COUR DES COMPTES, La place et le rôle de l'AFD dans l'aide publique au développement, Communication à la Commission des Finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Publications-CdC, Paris, 14 janvier 2010, p. 1.

¹²⁵⁸ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, thèse préc. p. 388. Cf. également des art. R515-12 et R515-13 du Code monétaire et financier (CMF)

¹²⁵⁹ COUR DES COMPTES, La place et le rôle de l'AFD dans l'aide publique au développement, *op. cit.*, p. 18.

apparaît que cette offre de budgétisation de l'aide si elle est nécessaire, ne suffit pas pour autant à garantir son efficacité¹²⁶⁰.

887. En tout état de cause, et sans remettre en cause l'évolution de l'AFD, il est impératif de veiller à l'équilibre entre l'action de l'agence et les autres dimensions de la politique de coopération. À cet effet, la vocation et les priorités de l'AFD en sauraient être fixées qu'en fonction d'une politique d'APD explicitement définie. Dans ce contexte, le besoin d'objectif clairs avait été noté en 2008 tant dans le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France que dans l'examen de la France par le comité d'aide au développement de l'OCDE. De plus, le document-cadre commandé par le CICID en juin 2009, qui a fait l'objet d'une large consultation y compris avec la société civile et le parlement, doit y pouvoir s'il reçoit une validation au niveau approprié et s'il est assorti d'une prévision réaliste des moyens qui y seront consacrés¹²⁶¹.

Conclusion

888. La réforme des fondements juridiques de rapports d'assistance entre États conduit à la démonstration d'une unité à la fois organique et instrumentale à la faveur d'un partenariat en droit international de l'aide au développement. En effet, l'unité organique sert d'appui, voire le fondement juridique, à l'égalité « réelle » entre États partenaires. Quant à l'unité instrumentale, elle vient parachever la notion de partenariat dès lors qu'elle en pose les fondements matériels. Dans cette perspective, l'on en déduit alors deux statuts, l'un susceptible de s'ajouter aux nombreuses catégories des États en droit international général, l'autre qu'il reste encore à explorer à la faveur d'un droit international de l'aide au développement « digne de ce nom ». En effet, cette unité organique et instrumentale, et par conséquent, ces deux « entités » en droit international, se définissent comme suit. Le statut de Partenaires s'entend des États engagés à fonder leurs rapports d'assistance sur un partenariat sous couvert duquel ils entretiennent des relations strictement égalitaires en vue de résorber leurs inégalités de développement. Il résulte que, cette égalité de statut s'entend de l'habilitation donnée par les

¹²⁶⁰ Zehor HEGHDOUDI-DURAND, *op. cit.*, p. 388.

¹²⁶¹ COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. V.

partenaires à un organe intergouvernemental en vue de l'exercice par ce dernier des fonctions attachées à la direction stratégique du partenariat. Au titre de ces fonctions, l'organe considéré se voit reconnaître une identité fonctionnelle et organique. S'agissant de son identité fonctionnelle, l'organe veillera au respect par les partenaires de leurs engagements à garantir l'efficacité de l'aide. Dans cet esprit, l'organe en question délègue à des opérateurs spécialisés l'exercice des fonctions intermédiaires de gestion et veillera au respect des principes constitutifs du partenariat par lesdits délégataires.

889. Sur le plan pratique, et eu égard aux raisonnements développés dans cette partie, il existe deux programmes de partenariat prioritaires que doit envisager le partenaire récipiendaire dans la formulation de sa stratégie nationale de développement. Ces derniers visent à la consolidation de sa législation de finances publiques et de sa réglementation en matière de passation de marchés publics. À cet effet, en référence à la budgétisation intergouvernementale exposée, la consolidation des procédures internes portant législation des finances publiques est la condition posée à la budgétisation de l'aide en même temps que cette opération est de nature à garantir sa prévisibilité, sa gestion transparente et, in fine, son efficacité. En ce qui concerne la consolidation des procédures internes législatives ou réglementaires en matière de passation de marchés publics, il faut y voir un gage d'indépendance de l'État récipiendaire. Ainsi, dès lors que ce dernier adopte un cadre de procédure de passation des marchés publics conforme aux règles du droit international du développement, l'on peut considérer qu'il est en position de s'approprier au sens strict l'aide qu'il reçoit, en même temps que, ce faisant, son bailleur sera en position quant à lui d'aligner son aide sur ses systèmes et procédures.

TITRE 2 : UNE NORMALISATION ACCRUE DES RAPPORTS D'ASSISTANCE EN MATIERE D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

890. L'idée de base de l'APD, développée au milieu des années 1960, était que le processus de croissance des pays les moins avancés était freiné par une épargne domestique et des réserves en devises trop faibles (double déficit). Il est alors très vite apparu comme évident qu'une aide financière (comblant ces déficits) de la part des pays industrialisés ayant, eux, réalisés leur décollage économique, permettrait de favoriser celui de ceux en voie de développement¹²⁶². À l'origine, ce système d'aide était conçu comme un système temporaire, supposé aider au démarrage des pays nouvellement indépendants. Mais très rapidement, il est apparu que les effets de l'aide étaient peu visibles, pour ne pas dire plus¹²⁶³. De multiples rapports sur ce thème ont été rédigés, et des travaux économétriques ont été produits dès les années soixante-dix. La plupart de ces travaux portent sur la relation entre l'aide et la croissance du revenu, et ne trouvent rien de significatif¹²⁶⁴.

891. C'est dans un tel contexte que l'Assemblée générale des Nations unies a adopté la Déclaration du millénaire lors du Sommet de millénaire tenue du 6 au 8 septembre 2000. Il a donc fallu attendre les années 2000 pour que la formulation des Objectifs du millénaire pour le développement ait donné un élan croissant à la nécessité de rendre l'aide plus efficace plus rapidement car sans une aide efficace, les Objectifs du millénaire pour le développement ne seront pas atteints¹²⁶⁵. Ainsi, dans le prolongement du sommet du Millénaire, lors de la Conférence internationale sur le financement du développement de Monterrey en mars 2002,

¹²⁶² Marin FERRY, « Efficacité de l'aide publique au développement », in *BSI Economics*, 26 novembre 2013, p.2. Accessible sur : <http://www.bsi-economics.org/221-efficacite-apd-aide-publique-developpement> (consulté le 12 septembre 2021).

¹²⁶³ Marc RAFFINOT, *Économie du développement*, Paris, Dunod, 2015, p. 163.

¹²⁶⁴ Raghuram G. RAJAN, Arvin SUBRAMANIAN, "Aid and Growth: What Does the Cross-Country Evidence Really Show? ", *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 90(4), pp. 643-665, p. 643.

¹²⁶⁵ OCDE, Une aide efficace pour accélérer les progrès de développement, Paris, éd. OCDE, 2011, p. 7. Accessible sur <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/documentsutilelessurlefficacitedelaide.htm#partenariatinclusifs> (consulté le 15 septembre 2021).

les États participants sont convenus de « *mobiliser et utiliser plus efficacement les ressources financières et réunir les conditions économiques nationales et internationales requises pour atteindre les objectifs de développement, notamment ceux énoncés dans la Déclaration du Millénaire* »¹²⁶⁶. À l'issue de cette Conférence, les États donateurs se sont engagés à favoriser des formes diversifiées de financement du développement en mettant l'accent sur la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'aide.

892. Par la suite, les forums de haut niveau sur l'efficacité de l'aide de Rome, Paris et Accra tenus respectivement en 2003, 2005 et 2008 ont constitué une avancée considérable dans la structuration de l'APD. Ainsi, en février 2003, les institutions multilatérales, les banques de développement, les donateurs et certains États bénéficiaires se réunirent à Rome pour un premier forum afin « *d'harmoniser les politiques, procédures et pratiques opérationnelles de nos institutions avec celles en vigueur dans les pays partenaires en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement* »¹²⁶⁷. À l'issue de ce forum, le concept « d'harmonisation » fut introduit. L'existence de coûts importants imposés aux États bénéficiaires par la multitude d'approches et de procédures des donateurs fut reconnue. Dans de nombreux pays, « *un très grand nombre de projets sont financés par les bailleurs de fonds bi ou multilatéraux ; les interventions se chevauchent, sans concertation préalable, créant une accumulation d'activités plus ou moins isolées, ayant des objectifs limités dans le temps et l'espace, sans coordination ni articulation entre elles, ni insérées au sein de politiques ou de programmes globaux cohérents* »¹²⁶⁸. Cette situation regrettable et ininterrompue est souvent accentuée par le fait que les projets disposent d'une gestion autonome par rapport aux États.

893. Cette situation a poussé la communauté internationale et ses acteurs à adopté en 2005, la Déclaration de Paris. En effet, à partir de 2005, diverses initiatives visant à améliorer l'impact de l'aide publique au développement, notamment pour encourager les donateurs à

¹²⁶⁶ Nations Unies A/CONF. 198/8/Add.7 Conférence internationale sur le financement du développement Monterrey, Mexique 18-22 mars 2002.

¹²⁶⁷ OCDE, Déclaration de Rome sur l'harmonisation, Paris, OCDE, 2003. Accessible sur <http://www.oecd.org/dataoecd/54/50/31451637.pdf> (consulté le 12 septembre 2021).

¹²⁶⁸ Gérard AZOULAY, « Les nouvelles formes de l'aide publique au développement et l'éventuel retour de l'État dans les pays d'Afrique subsaharienne », *Mondes en développement*, vol. 153, n°1, 2011, pp. 57-70, p. 62.

harmoniser leurs financements et leurs efforts ou celle pour inciter les donateurs et les bénéficiaires à utiliser et à renforcer les systèmes des pays en développement ont été rassemblées au titre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide¹²⁶⁹. Autrement dit, « *en 2005, donateurs et pays en développement (souvent désignés comme « pays partenaires») ont entériné la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, laquelle énonce un ensemble ambitieux d'engagements destinés à rehausser l'efficacité de l'aide en termes de développement* »¹²⁷⁰.

894. Cette Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide définit un plan d'action visant à améliorer la qualité de l'aide et son impact. Elle est structurée autour de cinq engagements et de douze indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés pour chacun de ces engagements. Elle s'est également fixée pour objectifs d'accélérer les progrès liés à la mise en œuvre de ces cinq grands principes. Il s'agit, entre autres, l'appropriation des politiques de développement par les pays en développement, l'alignement des bailleurs de fonds sur ces politiques, la coordination de leurs activités, la gestion par des résultats et la redevabilité croisée¹²⁷¹. Les fondements de cette Déclaration sont incertains, et leurs mises en œuvre laborieuse.

895. Toujours dans le même ordre d'idées et dans le souci d'améliorer l'efficacité de l'aide, le Programme d'action d'Accra de 2008, a rappelé les principes de Paris et a présenté trois autres piliers autour desquels des efforts devaient être concentrés. Il s'agit notamment de l'appropriation, des partenariats ouverts à tous (dans lesquels la société civile, les donateurs non traditionnels les fondations et les autres acteurs participent pleinement) et l'obtention de résultats. Cette évolution, sensible, a fait émerger de grands principes qui doivent s'entendre essentiellement comme les moyens, les instruments d'une meilleure qualité et efficacité de l'aide au développement. Cependant, l'une des conséquences, sans doute contestée, d'une

¹²⁶⁹ OCDE, Une aide efficace pour accélérer les progrès de développement, Paris, éd. OCDE, 2011, p. 7.

¹²⁷⁰ OCDE, *Efficacité de l'aide 2011 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, pour une meilleure aide au développement*, Paris, éd. OCDE, 2012, p. 17. Disponible sur <https://doi.org/10.1787/9789264084780-fr> (consulté le 16 septembre 2021).

¹²⁷¹ Voir infra, Chapitre 1, Section 1.

éventuelle application effective de ces principes est un possible « retour de l'État »¹²⁷². Ce retour de l'État doit être entendu comme la reconnaissance de son rôle dans la conception des politiques, puisque l'action des bailleurs de fonds est dorénavant censée s'aligner sur des politiques définies de façon autonome par les États. D'ailleurs, c'est dans cet ordre d'idées que la France, à l'instar des autres bailleurs de fonds a mis en place une politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales. Cette politique de la France « *s'appuie sur des principes partagés en matière d'efficacité de l'aide, définis notamment par la Déclaration de Paris (2 mars 2005) et réaffirmés à Busan (1^{er} décembre 2011) et à Nairobi (1^{er} décembre 2016) dans le cadre du partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement. Elle adhère aux principes de l'appropriation des priorités de développement par les pays partenaires, d'harmonisation, d'alignement, de priorité accordée aux résultats, de partenariats pour le développement ouverts à tous ainsi que de transparence et responsabilité mutuelle* »¹²⁷³.

896. Enfin, tout en constituant un important complément à ceux-ci, les donateurs ont également souscrit à un accord visant à privilégier l'appui sectoriel et budgétaire à l'approche projet selon la capacité des pays bénéficiaires ainsi qu'à associer les communautés locales au processus et à assurer la transparence des transactions. Cependant, les questions qui se posent à propos de ces engagements sur l'efficacité de l'aide sont les suivantes : Dans quelle mesure ces engagements ont-ils été suivis d'effets ? l'aide est-elle mise en œuvre de manière plus efficace ? Telles sont les questions auxquelles le présent titre se veut apporter quelques réponses. Le chapitre premier est consacré à l'étude de la recherche de l'efficacité de l'aide publique au développement. Tandis que le chapitre 2 traite du contrôle et de l'évaluation dans le système du financement de l'aide au développement.

¹²⁷² Gérard AZOULAY, *op. cit.*, p. 62.

¹²⁷³ Cf. Le rapport annexé de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

CHAPITRE 1 : LA RECHERCHE DE L'EFFICACITE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT

897. La réflexion sur l'efficacité de l'APD suscite aujourd'hui deux types de débats : d'une part, celui de la difficulté à élaborer des contrats d'aide efficaces du fait des problèmes informationnels et politiques rencontrés, d'autre part, celui de la crédibilité de ces contrats au regard des moyens utilisés. En d'autres termes, si l'APD matérialise une communauté d'intérêts (entre pays développés et pays en développement) par la production de biens publics mondiaux et par la crédibilité d'engagement des différents partenaires concernés, la question de l'efficacité seule ne semble cependant pas pertinente en tant que critère d'allocation et de réduction de la pauvreté¹²⁷⁴.

898. L'objectif de cette partie de la recherche est d'explorer ces deux cadres analytiques qui tentent d'élaborer un contrat optimal d'aide au développement, c'est-à-dire de l'efficacité d'un contrat d'aide au développement. À cet égard, il convient de mettre l'accent sur le rapport « Assessing Aid » (1998) de la Banque mondiale sur l'efficacité de l'aide. L'approche de l'efficacité de l'aide, renouvelée par ce rapport débouchait sur l'idée que l'aide n'est utile que si les politiques sont bonnes et si les institutions du pays bénéficiaire sont efficaces¹²⁷⁵. En d'autres termes, ce rapport a précisé que « *l'efficacité de l'aide dépendrait en majeure partie de la qualité des politiques macro-économiques, idée développée par Burnside et Dollar à partir de 1997* »¹²⁷⁶.

899. C'est donc à travers ce rapport qu'apparaît pour la première fois le principe de sélectivité des pays bénéficiaires de l'aide dans la logique d'une conditionnalité¹²⁷⁷. En effet, la sélectivité est un instrument qui permet d'évaluer si un pays est en situation de bien utiliser l'aide pour le développement. L'enjeu consiste à ce que les critères de sélectivité ne soient pas

¹²⁷⁴ Gabriel BISSIRIOU, « L'aide au développement : de l'efficacité à la crédibilité de l'aide », in : *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe*, n°9, 2003, pp. 17-20, p.17.

¹²⁷⁵ *Ibid.*

¹²⁷⁶ Cf. Rapport Assessing Aid, publié par la Banque mondiale en 1998.

¹²⁷⁷ Myriam BEN SAAD., « Quelle efficacité de l'Aide Publique au Développement ? Le cas du Ghana », Mémoire de Master 1 Économies et finances, 2012, p. 7.

seulement économiques, mais qu'ils présentent un caractère pluridisciplinaire et dynamique. Ces critères ne devraient être utilisés que pour construire des réponses adaptées et non pour attribuer des bonnes et mauvaises notes¹²⁷⁸. Ainsi, le principe de la sélectivité des pays bénéficiaires, signifie que « *les donateurs doivent se montrer plus sélectif dans le choix de pays auxquels ils dispensent l'aide, idée fondée sur l'opinion selon laquelle l'assistance est la plus fructueuse dans les pays appliquant des politiques intelligentes et dotés de bonne institutions* »¹²⁷⁹.

900. La bonne gouvernance se traduit donc ici par une volonté affichée de laisser les pays définir eux-mêmes une politique de développement. Selon Gabriel BISSIRIOU, « *cette démarche s'inscrit dans les nouveaux [cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté] qui constituent à présent la référence principale pour la coordination des bailleurs de fonds. L'aide au développement est analysée comme un contrat d'agence dans lequel les bailleurs de fonds transfèrent aux gouvernements du Sud des fonds destinés à réduire la pauvreté de la majorité de leurs populations. Les principes sous-jacents à ces efforts vers plus d'efficacité de l'aide s'articulent autour des notions de partenariat, de conditionnalité, d'implication de la société civile et de généralisation de l'aide. Le partenariat se réfère à un partage des responsabilités dans la gestion de l'aide entre les bailleurs de fonds du Nord et le gouvernement bénéficiaire du Sud* »¹²⁸⁰.

901. Ainsi, le rapport « Assessing Aid » (1998) de la Banque mondiale sur l'efficacité de l'aide a donc permis de mettre en exergue l'émergence du principe d'efficacité des normes juridiques en matière d'efficacité de l'aide. Mais, l'efficacité des normes juridiques en matière d'efficacité de l'aide dépend de la cohérence entre les différents engagements internationaux

¹²⁷⁸ Christian CHAYAGNEUX, Jean-David NAUDET, « Qui mérite l'aide au développement et à quelles conditions ? », in : *Journée d'étude proposée par l'AITEC, Oxfam France-Agir Ici en partenariat avec la Plate-forme-Dette et développement*, « L'aide au développement : à quelles conditions ? Les conditionnalités de l'aide : analyse critique et perspectives », 16 janvier 2007, pp. 17-25, p. 18.

¹²⁷⁹ Dwight H PERKINS., Steven RADELET., David L. LINDAUER., *Économie du développement*, Paris, 3^e éd. De Boeck Université, 2008, p. 642.

¹²⁸⁰ Gabriel BISSIRIOU, « L'aide au développement : de l'efficacité à la crédibilité de l'aide », in : *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe*, n°9, 2003, pp. 17-20, p.17.

des États. Cela implique à la fois de s'assurer que « *les textes en matière d'efficacité de l'aide fassent référence à ces engagement extérieurs, mais aussi qu'ils ne conduisent pas à une dégradation du respect de ces derniers* »¹²⁸¹. Pour faire face à cette situation, le deuxième Forum de Haut Niveau s'est tenu à Paris en 2005 et a réuni 137 États, à la fois bailleurs et récipiendaires, 26 organisations internationales et 14 ONG. La Déclaration de Paris se situe dans la droite ligne des réflexions précédentes, tout en apportant une nouvelle dimension avec la notion d'appropriation. Elle se présente comme « *le document multilatéral le plus concret et le plus complet sur la question de la gestion du développement* »¹²⁸². Elle remédie aux défauts de la Déclaration de Rome en posant des engagements mutuels précis, regroupés en cinq principes que sont l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion par les résultats et la responsabilité, et accompagnés d'objectifs ciblés.

902. Dans ce contexte, « *une aide efficace peut être définie comme une aide qui réduit les coûts de transaction pour les États récipiendaires et répond à leurs besoins de développement* »¹²⁸³. L'appropriation par ceux-ci en est le principe-clé, sur lequel se base toute la logique de l'efficacité de l'aide : c'est aux États récipiendaires de fixer des stratégies de développement nationales et de gérer l'aide qui leur est confiée. Les bailleurs doivent s'aligner sur les axes définis par les États récipiendaires et harmoniser leurs actions pour faire porter la charge la moins lourde possible sur les récipiendaires dans la gestion de l'aide. Les États parties doivent réellement s'engager dans un processus impliquant de fonctionner dans une logique de résultats, et non de moyens. Ainsi, ce n'est pas l'apport d'aide qui doit dicter la mise en place du programme d'aide mais bien un objectif, défini au préalable par l'État récipiendaire, qui doit guider tout le processus. Enfin, le principe de responsabilité mutuelle implique que les États

¹²⁸¹ Marie GUIMEZANES., *Organisations non-gouvernementales, financement étatique et efficacité de l'aide au développement : une illustration des rôles des ONG en droit international*, Paris, éd. LGDJ, 2017, p. 65.

¹²⁸² Philipp DANN, *The law of development cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, 592 p, p. 42.

¹²⁸³ Ellio D. STERN et al., *Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness*, Ministère des Affaires étrangères du Danemark, Copenhague, 2008, 57 p.

parties s'engagent à mettre en œuvre des actions et à contrôler le respect de ces engagements dans leurs rapports mutuels¹²⁸⁴.

903. Les textes subséquents viendront accentuer et clarifier certains aspects de ces principes. Le troisième Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, organisé conjointement par l'OCDE et la Banque Mondiale, s'est déroulé à Accra (Ghana) en septembre 2008, à mi-chemin entre la Déclaration de Paris de 2005 et la réalisation attendue de ses engagements en 2010. Comme l'affirmait Louis Michel, Commissaire Européen pour le développement et l'aide humanitaire, lors de ce forum, « *la vision existe. Nous savons ce qu'il faut faire. Mais nous ne le faisons pas assez* »¹²⁸⁵. Le programme d'Action d'Accra¹²⁸⁶ a défini un plan pour atteindre les objectifs de Paris et s'est focalisé sur trois principaux. Les deux premiers, « renforcer l'appropriation par les pays du processus de développement » et « obtenir des résultats sur la voie du développement rendre compte de ces résultats » étaient déjà des principes présents dans la Déclaration de Paris. L'apport du Programme d'Accra a consisté notamment à énoncer un nouveau principe, « *bâtir des partenariats plus efficaces et plus ouverts à tous au service du développement* », rendu nécessaire par la montée en puissance sur la scène de l'aide des pays émergents, ainsi que par la participation des ONG au Forum d'Accra¹²⁸⁷.

904. Le quatrième forum sur l'efficacité de l'aide s'est déroulé à Busan en décembre 2011. Ce dernier forum s'est voulu extrêmement inclusif de la société civile, mais aussi des États bailleurs-réциpiendaires, comme la Chine ou le Brésil. Il a d'ailleurs été organisé conjointement par l'OCDE, la Banque Asiatique de Développement (BAD), le PNUD et la Banque Mondiale. Le Partenariat de Busan¹²⁸⁸ énonce quatre principes, notamment l'« appropriation des priorités de développement par les pays en développement » et

¹²⁸⁴ *Ibid.*, p. 22 et s.

¹²⁸⁵ Sahad SARR, « Les beaux principes et la réalité du terrain », *Défit Sud*, 2008, n°85, pp. 7-8, p. 8.

¹²⁸⁶ Programme d'Action d'Accra signé à Accra, Ghana, le 4 septembre 2008.

¹²⁸⁷ PARTENARIAT MONDIAL POUR UNE COOPERATION EFFICACE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT (PMCE), *Guide du cadre de suivi du Partenariat mondial*, 2013, pp. 5-6.

¹²⁸⁸ Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, signé à Busan, République de Corée, le 1^{er} décembre 2011.

l' « orientation vers les résultats », déjà présents dans la Déclaration de Paris ; des « partenariats de développement ouverts à tous », dans la lignée du Programme d'Accra ; et la « transparence et redevabilité réciproque » regroupant des considérations sous-jacentes à Paris et Accra, mais revalorisées par le Partenariat.

905. De manière générale, les ONG s'accordent à considérer la Déclaration de Paris comme un accord fondateur¹²⁸⁹, et le Partenariat de Busan comme un pas dans la bonne direction¹²⁹⁰. Elles ont ainsi constitué une force de proposition, plutôt que d'opposition, et ce dès le Forum d'Accra. Elles ont notamment critiqué le rôle moteur de l'OCDE, en raison de son absence de représentativité. Constituée uniquement de bailleurs, l'OCDE ne permettrait pas la représentation des intérêts des bénéficiaires, alors même que les principes d'efficacité de l'aide ont pour objectif de mettre l'État bénéficiaire au cœur de la relation d'aide. Elles ont ainsi milité pour des structures de discussion inclusives et participatives au sien d'un Forum plus ouvert, centré autour des bénéficiaires et dans lequel la responsabilité des États serait réellement mutuelle.

906. Outre ces réflexions générales, les ONG ont développé des messages extrêmement détaillés, en amont des Forum d'Accra et de Busan. On peut distinguer deux lignes principales. D'une part, elles ont milité pour que le pays bénéficiaire et sa population soit réellement placés au cœur de la relation d'aide (Section 1). D'autre part, elles se sont montrées favorables à l'idée d'imposer le respect de certaines conditions pour s'assurer que les fonds apporter par les bailleurs soient bien affectés aux usages prévus (Section 2).

¹²⁸⁹ Les OSC ont toujours réclamé le respect par les États de leurs engagements en vertu de la Déclaration de Paris : TOMLINSON, *CSOs on the Road from Accra to Busan : CSO Initiatives to Strengthen Development Effectiveness. Documenting the experiences of the CSO Better Aid Platform and the Open Forum on CSO Development Effectiveness*, IBON, Quezon, 2012, 165 p.

¹²⁹⁰ Voir notamment le discours de clôture du Partenariat de Busan de la part d'Emele Duituturaga, coprésidente du Forum Ouvert, disponible sur le site du Forum : http://cso-effectiveness.org/IMG/pdf/emele_busan_closing_ceremony_addresses-fr.pdf (consulté le 27 juillet 2021).

SECTION 1 : Les principes et engagements de l'efficacité de l'aide

907. Au-delà des principes sur l'efficacité de l'aide, la Déclaration de Paris¹²⁹¹ présente une feuille de route pratique et orientée vers l'action pour améliorer la qualité de l'aide et son impact sur le développement. De même, elle met également en place une série de mesures spécifiques de mises en œuvre et établit un système de suivi pour évaluer les progrès et garantir que les donateurs et receveurs se tiennent des comptes pour leurs engagements. Pour le rendre plus efficace, la Déclaration de Paris met en avant ces cinq principes fondamentaux, notamment « *l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion de l'aide axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle des résultats atteints* »¹²⁹².

908. Il faut toutefois noter que ces principes ont déjà fait l'objet de nombreuses critiques, notamment au sujet de leur efficacité réelle. En effet, beaucoup d'ONG ont réagi à ces principes d'efficacité de l'aide, et ce dès la Déclaration de Paris. Il résulte que ces ONG ne mettaient pas en cause les principes en eux-mêmes mais leur définition. Plutôt, ces critiques se sont focalisées sur deux logiques de la Déclaration de Paris, notamment le triptyque appropriation-alignement-harmonisation (§1) et la redevabilité mutuelle (§2). Dans les deux cas, les ONG estiment que les principes s'engagent dans bonne direction, notamment redonner

¹²⁹¹ La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (DdP) est une charte rédigée en 2005 sous l'égide du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE. Elle a été approuvée symboliquement par les agences nationales d'aide au développement et par les dirigeants des pays bénéficiaires qui s'étaient réunis pour l'occasion. Le but de la DdP est de créer une dynamique d'amélioration de l'aide publique prodiguée par les agences d'aide, comme cela est énoncé dès l'introduction « Nous reconnaissons [...] qu'une augmentation significative de l'efficacité de l'aide est nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue de renforcer la gouvernance et d'améliorer les résultats obtenus sur le front du développement ». Concrètement, il s'agit de mettre en place un cadre commun concernant la manière dont l'aide doit être faite, autour de cinq grands principes directeurs : l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité des résultats atteints.

¹²⁹² Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DgCiD), Rapport sur l'efficacité de l'aide un an après la Déclaration de Paris - Enjeux nationaux, européens et multilatéraux et rôle du réseau de coopération, (Direction des politiques de Développement), Les Notes du jeudi, n° 53, mars 2006, p. 1.

du pouvoir aux bénéficiaires et mettre les États devant leurs responsabilités mais ne le font qu'imparfaitement et insuffisamment¹²⁹³.

§1 : L'appropriation et l'alignement au centre de l'aide

909. Au-delà des aspects techniques et administratifs décrits dans les rapports de suivi sur la Déclaration de Paris de l'OCDE, l'alignement et l'appropriation sont avant tout des processus juridiques. Selon l'OCDE, « *ils entraînent une modification des rapports de force entre les bailleurs et les gouvernements, redonnant à ces derniers le pouvoir de définir leurs juridiques. Du côté des États bénéficiaires comme des partenaires techniques et financiers (PTF), cela nécessite un changement de paradigme* »¹²⁹⁴. Pour les uns, il s'agit d'assumer le leadership dans l'élaboration des politiques et la concertation avec les PTF, ainsi que de renforcer les capacités des administrations, les procédures et les circuits financiers nationaux. Pour les autres, cela implique une rupture dans leur logique d'intervention, s'aligner sur les politiques nationales, adopter de façon progressive les procédures et les systèmes nationaux, qu'il s'agisse des étapes de programmation, de concertation ou de financement des interventions¹²⁹⁵. L'objectif de cette étude est double : tout d'abord, mieux comprendre l'appropriation de l'aide par les pays bénéficiaires (A). Ensuite, déterminer les raisons pour lesquelles les donateurs doivent aligner leurs politiques sur les plans de développements nationaux des pays bénéficiaires (B).

A. L'appropriation de l'aide par les pays en voie de développement

910. Selon Marc RAFINIOT., « *depuis la fin des années quatre-vingt-dix, les institutions de Bretton Woods (IBW) ont affirmé promouvoir désormais l'appropriation des*

¹²⁹³ BETTERAID., *Évaluation du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement : perspective de la Société Civile*, Mars 2012, p. 10.

¹²⁹⁴ OCDE., *Rapport sur l'amélioration de l'efficacité de l'Aide 2005-renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement : harmonisation, alignements résultats*. Publications-OCDE, Paris, 2005.

¹²⁹⁵ OCDE., *ibid.*

pays en développement, affichant ainsi implicitement une volonté de rompre avec leur pratique antérieure »¹²⁹⁶. Cela signifie que désormais les États qui souhaitent bénéficier des concours des institutions de Bretton Woods (IBW) sont d'ores et déjà censés définir en toute indépendance leurs politiques de développement. Il est en outre important de rappeler que depuis cette date, l'appropriation s'est progressivement imposée comme la clé de voûte de la nouvelle architecture de l'aide. Initialement mise en avant par les IBW, elle s'est généralisée à l'ensemble des organismes publics d'aide au développement. Pourtant, ni son principe (1), encore moins sa mise en œuvre, ne sont exempt de limites (2).

1) Le principe d'appropriation de l'aide

911. Un principe fondamental à la fois de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra ainsi que tout dernièrement de l'accord de Partenariat de Busan. En effet, l'appropriation signifie que les pays en développement ont la maîtrise de leurs politiques et stratégies de développement¹²⁹⁷. Les donateurs doivent aligner leurs programmes de coopération sur ces politiques et stratégies et concentrer leurs efforts sur l'obtention de résultats qui répondent aux priorités des pays en développement (pays bénéficiaires de l'aide). En outre, les pays en développement (les bénéficiaires de l'aide) doivent améliorer leurs institutions et lutter contre la corruption¹²⁹⁸.

912. Avant 2003, le principe d'appropriation et sa traduction pratique n'étaient encore que des exigences des Institutions de Bretton Wood (IBW), même si les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP)¹²⁹⁹ ont été rapidement présentés comme un cadre dans

¹²⁹⁶ Marc RAFFINOT., « L'appropriation (Ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, 2010/1 (n° 149), p. 87-104, p. 87.

¹²⁹⁷ Art. 14 de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement 2005.

¹²⁹⁸ *Ibid.* art. 14 de la Déclaration de Paris 2005.

¹²⁹⁹ Selon le site du FMI, « les documents de stratégie pour la réduction e la pauvreté (DSRP) sont « établis par les gouvernements des pays à faible revenu selon un processus participatif dans lequel s'impliquent à la fois les parties prenantes au niveau national et les partenaires extérieurs du développement, dont le FMI et la Banque

lequel devaient s'inscrire les efforts de l'ensemble des partenaires au développement. À partir de 2003, dans le cadre de l'OCDE, la Déclaration de Rome sur l'harmonisation a fait un grand pas dans la reconnaissance du principe d'appropriation. Cette Déclaration de Rome a précisé que le principe d'appropriation doit vouloir « *veiller à ce que l'aide au développement soit fournie conformément aux priorités des pays partenaires, dont notamment les stratégies de réduction de la pauvreté et les autres initiatives comparables* »¹³⁰⁰. Cette approche fut généralisée par la Déclaration de Paris en 2005, signée par de nombreux pays, industrialisés et en développement. Selon cette Déclaration, le principe d'appropriation est « *un processus par lequel les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politique et stratégie de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement* »¹³⁰¹. En d'autres termes, le principe de l'appropriation signifie que « *les pays partenaires élaborent eux-mêmes leurs politique et stratégies de développement et assurent la coordination des actions de développement* »¹³⁰².

913. Ce principe oblige donc les pays partenaires à entreprendre un certain nombre de réformes afin de permettre aux bailleurs de fonds de s'appuyer sur les systèmes nationaux et de privilégier la prise en charge des stratégies de développement par les autorités nationales¹³⁰³. Dans ce contexte, l'aide au développement doit être fournie conformément aux priorités nationales et de façon adaptée aux contextes des pays bénéficiaires qui ont défini leurs priorités. C'est dire donc que dans le cadre de la Déclaration de Paris, des engagements ont été pris entre les donateurs et les partenaires.

mondiale. Ce document décrit les politiques et programmes macroéconomique, structurels et sociaux engagés par un pays pour la réduction de la pauvreté et le recours au financement extérieurs ».

¹³⁰⁰ Marc RAFFINOT., *op. cit.*, p. 88.

¹³⁰¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement 2005, *op. cit.* Section II – Engagements de partenariat, §1 : Appropriation, p. 4.

¹³⁰² Sylvie BRUNEL., *Le gaspillage de l'aide publique*, Paris, éd. Seuil, 1993, p. 5.

¹³⁰³ Abdoulaye SANGNE, « Analyse de l'efficacité de l'aide publique au développement dans le sous-secteur de l'éducation de base », *Mémoire de maitrise en sciences économiques*, 2009, p. 5.

914. Ce principe constitue ainsi la base d'un édifice fondé sur l'appropriation, l'alignement, l'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. Dans ce contexte, il se révèle très vague et c'est raison pour laquelle il a été précisé de la manière suivante, « *les pays partenaires s'engagent à s'investir du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs stratégies nationales de développement, dans le cadre d'un vaste processus de consultation. Traduire ces stratégies nationales de développement en programmes opérationnels axés sur les résultats intégrant une hiérarchisation des priorités, tels qu'exprimés dans les cadres de dépenses de moyen terme et les budgets annuels* »¹³⁰⁴. Toujours considérée très vague, cette définition a été complétée par l'Agence Française de Développement (AFD) qui a précisé qu'au titre de ce principe que, « *le pays récipiendaire de l'aide prend en charge sa propre politique dans le secteur donné et assure lui-même la coordination des bailleurs* »¹³⁰⁵. Ainsi, il ressort de ces différentes définitions un certain nombre d'obligations pesant essentiellement sur le pays partenaire¹³⁰⁶.

915. En outre, pour les donateurs, la Déclaration de Paris se limite à souligner que ces derniers « *s'engagent à respecter le rôle prédominant des pays partenaires et les aider à renforcer leur capacité à exercer ce rôle* »¹³⁰⁷. Ce texte met l'accent sur le « premier rôle des pays partenaires » sans toutefois ne pas mentionner explicitement les États. Cependant, il insiste sur la nécessité d'un processus de consultation, sans préciser les participants. Selon RAFFINOT., « *il s'agit, en fait, de consulter à la fois les acteurs de la [société civile] et les partenaires techniques et financiers au développement (PTF), autrefois dénommés [Bailleurs de fonds]* »¹³⁰⁸.

¹³⁰⁴ Art. 14 de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement 2005.

¹³⁰⁵ Cf. Agence Française de Développement (AFD), Dictionnaire du Développement, disponible sur <http://www.afd.fr/home/AFD/dictionnaire-developpement> (Consulté le 14 mai 2017)

¹³⁰⁶ L'utilisation du terme « pays partenaires », traduit la volonté d'aboutir à un partenariat entre les donateurs et les bénéficiaires de l'aide.

¹³⁰⁷ Art. 15 de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement 2005.

¹³⁰⁸ Marc RAFFINOT., *ibidem*, p. 88.

916. Les développements qui précèdent indiquent que la conception de l'appropriation dans la Déclaration de Paris est beaucoup trop étroite. En elle maintient plus de confusion en parlant de l'appropriation par les « pays partenaires »¹³⁰⁹, ce qui peut être entendu à la fois comme étant une appropriation par le gouvernement seul, par les instances parlementaires ou par la population dans son ensemble. En fait, le principe d'appropriation tel que défini par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le partenaire se voit investi « *du premier rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa propre stratégie nationale de développement* »¹³¹⁰. Dans cet esprit, il assure la conduite de la coordination de l'aide et des autres ressources affectées à son développement à tous les niveaux.

917. De ces considérations, il résulte que les rapports d'assistance entre un État donneur et un État receveur sont toujours établis sur une base volontaire. Ainsi, il s'agit d'une exigence qui découle directement du principe fondamental d'égalité souveraine. Selon ce principe, « *l'aide ne peut être imposée à un État ; un État ne peut être obligé de s'associer à une opération d'assistance spécifique* »¹³¹¹. Cela veut dire que le consentement de l'État récipiendaire de l'aide est assuré et exprimé « sous une forme conventionnelle. À ce titre, la convention internationale apparaît comme étant l'instrument privilégié pour organiser de tels rapports d'assistance et « *garantir qu'il s'agit bien d'un choix libre de sa part* »¹³¹². Par conséquent, le non-respect des règles de consentement de l'État récipiendaire serait de nature à caractériser une forme d'ingérence.

918. Par ailleurs, au même titre que l'État récipiendaire, le consentement de l'État donateur est également garanti. En effet, l'État donneur est libre de définir ses propres priorités quant aux choix des bénéficiaires de l'APD qu'il consent. Ce qui semble être un minimum eu

¹³⁰⁹ Pour plus de précision voire le principe d'appropriation défini par la Déclaration de Paris comme suit : « *les pays partenaires exercent une réelle maîtrise su leur politique et stratégie de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement* ».

¹³¹⁰ Art. 14 de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement 2005.

¹³¹¹ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *Droit international public*, LGDJ, 8^e éd. Paris, 2009, p. 1233.

¹³¹² Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *Droit international public*, *ibid.*, p. 1233.

égard à sa souveraineté. De plus, il est également libre de choisir « *des projets dans un ensemble des demandes qui dépasse les moyens disponibles* »¹³¹³. En somme, cette liberté de choix suppose que l'État donneur garde la maîtrise de l'affectation de son aide à tel ou tel domaine au profit duquel il souhaite voir utiliser son APD par l'État récipiendaire. Dès lors, les effets de ces règles de consentement ne sont pas anodins à partir du moment où ils emportent une déformation de la définition de l'aide. Ainsi, les effets du principe d'appropriation sont de nature à réformer les règles de consentement communément admises en droit international dans le cadre des rapports d'assistance entre États.

2) Les limites du principe d'appropriation

919. Comme il a été vu précédemment, l'idée d'appropriation n'a fait l'objet d'aucune opposition, au contraire, elle a été bien reçue, parce que vue comme une sorte d'indépendance. Or l'indépendance est généralement considérée comme une valeur en soi. Néanmoins, les fondements théoriques n'ont presque pas été explicités, ni discutés. L'idée selon laquelle des politiques décidées localement sont nécessairement supérieures à des politiques décidées de l'extérieur est discutable. Cela revenait à tenter de préciser de quelle autonomie disposent aujourd'hui les gouvernements des pays les plus pauvres dans une économie mondialisée. En effet, pour répondre à cette question, Monsieur RAFFINOT., a indiqué que « *l'idée suivant laquelle les marges de manœuvre des États se sont sensiblement réduites est largement acceptée. Cela est dû au fait de l'extension des marchés mondiaux, mais également de la multiplication des normes et des règles internationales (Nations Unies, OCDE, BIT, OMC, etc.) et de l'extension du champ d'action des acteurs transnationaux (Firmes multinationales, ONG)* »¹³¹⁴. À ce titre, l'autonomie de décision est étroitement limitée. Car le rôle de l'État se réduit à « *construire les conditions nécessaires pour l'accueil des investisseurs,*

¹³¹³ Ibid, p. 1234.

¹³¹⁴ Marc RAFFINOT., *loc. cit.* p. 89.

qu'ils soient domestiques ou étrangers »¹³¹⁵. Dans ce contexte, l'appropriation ne peut donc jouer qu'un rôle marginal.

920. En outre, d'un point de vue théorique, la supériorité de l'appropriation devrait se baser sur une profonde démonstration de l'affirmation suivant laquelle « *la prise de décision décentralisée (c'est-à-dire une décision prise par les États bénéficiaires plutôt que par les organisations de financement du développement) est plus efficace en termes de développement ou de réduction de la pauvreté* »¹³¹⁶. Partant dans le même ordre d'idées, la littérature économique sur la subsidiarité montre que « *la décision décentralisée de production de biens publics n'est pas optimale lorsqu'il existe des externalités* »¹³¹⁷.

921. Par ailleurs, la définition du principe d'appropriation elle-même posée par la Déclaration de Paris a montré ses limites, notamment dans la maîtrise sur l'affectation de l'aide. En effet, la maîtrise sur l'affectation de l'aide est dorénavant de la pleine responsabilité de l'État récipiendaire qui se voit ainsi investi du premier rôle « *dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa stratégie nationale de développement* »¹³¹⁸, ce qui apparaît comme un minimum eu égard à sa capacité d'analyse de ses propres besoins d'assistance dans tel ou tel domaine. C'est dire donc que « *l'État récipiendaire assure la coordination de l'aide à tous les niveaux ainsi que des autres ressources affectées au développement* »¹³¹⁹. Dans cet esprit, le principe d'appropriation peut être analysé comme privant l'État donneur dans les rapports d'assistance qu'il entretient avec ses partenaires.

922. Cependant, il est important de rappeler que l'application de ces dispositions emporte deux obligations toutes pesant sur l'État donneur. La première est négative et la deuxième est positive. En effet, selon le principe d'appropriation posé par la Déclaration de

¹³¹⁵ Charles-Albert MICHALET., « Comment la globalisation oblige à remettre en cause certains concepts économiques », *L'Économie politique*, 2007/4 (n°36), p. 60-73, p. 36.

¹³¹⁶ Marc RAFFINOT., *op. cit.* p. 89.

¹³¹⁷ *Idem.*

¹³¹⁸ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris, 2 mars 2005, section II – Engagements de partenariat, § : Appropriation, art. 14 et 15.

¹³¹⁹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *op. cit.*, art. 14 et s.

Paris, « *l'État donneur s'engage à respecter le rôle prédominant du pays partenaire et à l'aider à renforcer sa capacité à exercer ce rôle* »¹³²⁰. En vertu de cette disposition, l'État donneur doit tout d'abord s'abstenir d'intervenir dans la définition des domaines de développement qu'il souhaiterait voir financer par son aide et s'engage ainsi à transférer cette compétence à son partenaire. Ensuite, il pèse également sur l'État donneur une obligation positive par l'appui qu'il s'engage à apporter à son partenaire pour lui permettre d'exercer pleinement cette compétence. Ainsi, le principe d'appropriation peut tout à fait s'analyser comme privant l'État donneur, dans les rapports d'assistance qu'il entretient avec ses partenaires, de l'une des garanties fondamentales à son consentement. Ce rapport d'assistance s'opère donc au profit du pays partenaire et contribue au renforcement de sa souveraineté en matière de développement.

B. L'alignement de l'aide par les pays développés

923. L'alignement de l'aide internationale sur les systèmes des États bénéficiaires a pour objectif de renforcer les capacités locales en matière de prestation des services, de gestion des finances publiques, d'approvisionnements et dévaluation. C'est-à-dire, les donateurs s'engagent à aligner leurs efforts sur les priorités nationales de développement. Cet engagement constitue l'un des cinq principes fondamentaux de la Déclaration de Paris et du Programme d'action d'Accra. L'alignement signifie que les donateurs fondent leur soutien sur les stratégies, les institutions et les procédures nationales comme option par défaut (de première intention) pour les programmes d'aide gérés par le secteur public. En contrepartie, les pays en développement améliorent la qualité et la transparence de leurs systèmes de gestion des finances publiques. Un manque d'alignement conduit à des résultats non durables, et compromet les institutions et les processus nationaux.

924. Cette étude a pour but de donner un aperçu de l'ensemble des processus d'alignement sur les résultats appropriés localement. Elle permet également « *d'examiner les progrès accomplis par les donateurs vers la réalisation des engagements qu'ils ont pris dans le but de fonder leur aide au développement sur les stratégies des pays partenaires et de recourir*

¹³²⁰ *Idem.*

aux procédures et systèmes nationaux »¹³²¹. Bref, pour mieux comprendre le concept de l'alignement, analysons dans un premier temps, le principe de l'alignement (1) et dans un second temps, les limites de ce principe (2).

1) Le principe d'alignement

925. La Déclaration de Paris a défini le principe d'alignement comme étant « *le processus par lequel les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires* »¹³²². À cet égard, le principe d'alignement emporte l'idée que le pays partenaire, notamment le pays en développement, maîtrise l'exécution de l'aide que le donneur lui consent, tandis qu'en droit international cette maîtrise était jusqu'à présent réservée au pays donneur dès lors qu'elle était de nature à garantir son consentement. Par exemple, dans notre cas précis, la France, traditionnellement, confie l'exercice de cette compétence à son opérateur historique, l'Agence Française de Développement (AFD). Par conséquent, qu'en est-il de cette pratique française dès lors que le principe d'alignement commande aux pouvoirs publics d'utiliser les systèmes nationaux de leur partenaire ? En effet, l'on sait qu'en contrepartie de cette obligation, pèse sur l'État partenaire l'obligation de renforcer ses capacités et, en conséquence, de réformer ses systèmes, de renforcer ses institutions et ses procédures de gestion de l'aide qu'il reçoit en vue d'en garantir l'efficacité et de rendre compte des progrès qu'il aura accomplis en la matière.

926. L'expérience montre qu'une aide alignée sur les politiques des pays d'une part, et sur les systèmes nationaux d'autre part contribue davantage au développement. Il est d'ailleurs éclairant de mettre en évidence que ce processus apparaît comme le prolongement logique du principe d'appropriation de l'aide par le pays partenaire en conséquence duquel le

¹³²¹ OCDE, « Progrès accomplis dans l'alignement de l'aide au développement sur les priorités, processus et systèmes des pays partenaires », *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. n°6, n°4, 2005, pp. 97-113, p. 97.

¹³²² V. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris, 2 mars 2005, Section II – Engagements de partenariat, § : Alignement, p. 5.

pays donneur¹³²³ « *s’engage donc à faire reposer l’ensemble de son aide sur les stratégies nationales de développement du pays partenaire* »¹³²⁴. Il s’agit donc de faire correspondre l’aide avec les priorités, les systèmes et les procédures des pays partenaires. Dans ce contexte, l’alignement reste donc crucial pour l’efficacité de l’aide et l’obtention des réalisations en termes de développement.

927. Cependant, il faut noter que ces engagements, ont fait naître à la charge des pays donneurs un certain nombre d’obligations. Tout d’abord, le principe d’alignement oblige l’État donneur à faire reposer « *l’ensemble de son soutien sur les stratégies nationales de développement de son pays partenaire* »¹³²⁵. En contrepartie, l’État donneur « *pourra disposer de la part de son partenaire de rapports périodiques sur le niveau d’avancement de l’exécution de ces stratégies* »¹³²⁶. Et l’État partenaire s’engage, au titre de l’appropriation de l’aide par ses pouvoirs publics, « *à traduire ses stratégies nationales de développement en programmes opérationnels, lesquels programmes devront dûment être suivis et évalués par ses soins* »¹³²⁷.

928. De plus, selon l’article 16 de la Déclaration de Paris, les donneurs s’engagent à, « *aligner le soutien qu’ils apportent (qu’il s’agisse d’analyses ou d’aides financières) sur les objectifs et les stratégies de renforcement des capacités* ». Les partenaires quant à eux, doivent « *intégrer des objectifs spécifiques de renforcement de capacités dans leurs stratégies nationales de développement et suivre leur mise en œuvre par le biais en tant que de besoin, de stratégies de renforcement de capacité placée sous la conduite des pays donneurs* »¹³²⁸.

929. En outre, l’État partenaire doit également assurer la conduite de la coordination de l’aide à tous les niveaux et des autres ressources affectées au développement¹³²⁹. Pour ce

¹³²³ On entend par « donneurs », l’ensemble des pays donateurs (donateurs) ou des institutions multilatérales (donateurs multilatéraux) fournissant une aide au développement à un pays donné.

¹³²⁴ Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement, *Ibid.*, art. 16.

¹³²⁵ Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement, *op. cit.*, art. 16.

¹³²⁶ *Idem.*

¹³²⁷ *Idem.*

¹³²⁸ OCDE, *Ibid.*, p. 171.

¹³²⁹ V. Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide au développement, art. 20.

faire, l'État donneur doit « *utiliser les systèmes nationaux consolidés, soit les structures institutionnelles et les systèmes nationaux de ses Partenaires* »¹³³⁰. La question se pose cependant de savoir ce qu'on entend par systèmes et procédures des pays partenaires. Ils sont définis par la Déclaration de Paris comme étant « *les dispositifs et procédures en vigueur à l'échelon national en matière de gestion des finances publiques, de comptabilité, d'audit, de passation des marchés, d'élaboration de cadres de résultats et de suivi* »¹³³¹. Ainsi, il y a donc autant de système et de procédures sur lesquels l'État donneur devra impérativement faire reposer l'ensemble de son aide au développement. Néanmoins, dans certains cas, un État donneur peut approuver la stratégie d'ensemble, tout en étant largement en désaccord sur le rythme et les méthodes proposés pour sa mise en œuvre, et sur l'ampleur de l'effort financier extérieur requis.

2) Les limites du principe d'alignement

930. Si l'attraction à l'alignement de l'aide des donneurs sur les priorités des pays partenaires est dans l'ensemble positive, certains donneurs restent pessimistes et n'approuvent pas entièrement les priorités nationales des pays partenaires. Leurs réticences en la matière peuvent porter sur plusieurs aspects, tels que les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. Elles peuvent également porter sur l'engagement du pays partenaire à l'égard de la réduction de la pauvreté. En effet, selon l'OCDE., « *par certains aspects, un donneur peut approuver la stratégie d'ensemble, mais être tout à fait en désaccord sur le rythme et les méthodes proposés pour sa mise en œuvre, et donc sur l'ampleur de l'effort financier extérieur requis* »¹³³².

931. De même, « *il arrive souvent que les stratégies de lutte contre la pauvreté n'établissent pas d'ordre de priorités précis entre les secteurs ou les réformes requérant un*

¹³³⁰ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *ibid.*, Art. 17.

¹³³¹ *Idem.*

¹³³² OCDE., « Progrès accomplis dans l'alignement de l'aide au développement sur les priorités, processus et systèmes des partenaires », *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2005/4, n°6, pp. 97-113, p.100.

soutient et qu'elles ne fournissent ainsi guère d'orientations pour la programmation »¹³³³. Ainsi, ces tendances laissent malheureusement la possibilité aux donateurs de continuer à choisir unilatéralement les éléments de la stratégie (institutions ou secteurs) sur lesquels ils préfèrent axer leur soutien, ainsi que le calendrier correspondant. De plus, cela peut également renforcer les réticences qu'ont les donateurs à faire correspondre les problèmes de l'État partenaire avec leurs propres préférences sectorielles ou stratégiques.

932. Ainsi, les effets du principe de l'alignement des donateurs sont déterminants surtout en ce qui concerne la remise en cause des règles du consentement. En fait, l'obligation imposée à l'État donneur de faire reposer l'ensemble de son aide sur les procédures et systèmes nationaux de son partenaire, est un principe qui fait l'objet de plusieurs critiques. Toutefois, il faut d'ores et déjà rappeler que ce principe tant décrié est malheureusement appliqué par la quasi-totalité des donateurs, notamment par la France. En effet, aux termes de l'article 1 de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, *« la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales est fondée sur un dialogue politique global et régulièrement évalué avec les pays partenaires, auxquels sont associés les représentants des sociétés civiles dans toute leur diversité. Elle veille à s'aligner sur les stratégies de développement des pays partenaires et à répondre aux besoins des populations. Elle veille également à intervenir de manière complémentaire et non concurrente, avec les autres bailleurs internationaux »*. Conformément à cette loi, la France repose l'ensemble de son aide sur les procédures des services, notamment les services (inter)ministériels de l'État ou sur celles de son opérateur national basé sur le territoire de l'État partenaire. Ce sont généralement par ces intermédiaires institutionnels qu'est souvent mise en œuvre l'APD française.

933. Par ailleurs, *« la rénovation des règles d'affectation et de gestion de l'APD est de nature à remettre en cause les règles qui garantissent le consentement de l'État français qui, à ce titre, disposait jusqu'à présent d'une liberté totale quant aux modalités d'exécution de son APD employée à tel ou tel domaine. De cette liberté, l'État français exerce, seul ou par délégation à son Agence gouvernementale [de terrain], les compétences attachées à l'exécution*

¹³³³ *Ibid.*, p. 101.

de son aide »¹³³⁴. Cependant, cette liberté est remise en cause par le principe d'appropriation et d'alignement. Cela signifie que désormais, les services interministériels français, tout comme l'AFD (principale institution financière publique qui met en œuvre la politique de développement de la France), ne devraient plus être les auxiliaires institutionnels exclusifs en charge de l'exécution de l'aide française. Les services en charge de l'aide française, l'AFD par exemple, se verrait privé de cette compétence au profit des services ministériels de l'État partenaire et le cas échéant, au profit d'une Agence de développement analogue placée sous l'autorité de ce dernier. À défaut de pouvoir reposer son aide sur les systèmes nationaux et les procédures de son partenaire, le donneur doit prévoir des « garde-fous qui contribuent à consolider et non affaiblir » les systèmes et procédures considérés.

934. Cependant, bien que « *la France persiste à faire reposer son aide et à en confier l'exécution à ses auxiliaires institutionnels, ces derniers devront être confirmés dans ces attributions sous couvert d'un consentement exprès du partenaire aidé, compétence qui, du reste, ne leur serait reconnue par ces derniers que de façon subsidiaire et, par définition, temporaire* ». Par conséquent, de telles dispositions seraient de nature à réduire les fonctions des auxiliaires interministériels français, comme celles de l'AFD¹³³⁵.

§2 : Les principes directeurs de gestion axée sur les résultats et de responsabilités mutuelles entre les États

935. La logique du financement public de l'aide au développement doit passer d'une logique de moyens à une logique de besoins. Cette dernière implique que le projet soit construit de manière à répondre aux besoins des bénéficiaires, mais aussi que le projet soit géré et évalué sur ses résultats et sa capacité à répondre à ses besoins, ce qui contraint les modalités d'évaluation imposées par l'État. Il est donc nécessaire de mettre en exergue dans une première perspective les principes directeurs de l'aide à travers le contenu du concept de la gestion axée

¹³³⁴ Zehor HEGHDOUDI-DURAND., *Le partenariat en droit international du développement*, Thèse de Doctorat en public, Université d'Avignon, 2013, p. 82.

¹³³⁵ Zehor HEGHDOUDI-DURAND., *Loc. cit.* p. 83.

sur les résultats (A), avant d'analyser dans une seconde partie, les responsabilités mutuelles des résultats atteints (B).

A. La gestion de l'aide axée sur les résultats

936. Les approches de gestion axée sur les résultats doivent renforcer l'efficacité de l'aide publique au développement en fortifiant et en utilisant les systèmes des pays partenaires en matière de planification stratégique, de suivi et des statistiques, et en promouvant des approches participatives visant à renforcer l'appropriation, la reddition mutuelle de comptes et la transparence. La gestion axée sur les résultats est un principe fondamental du Programme d'action d'Accra (2008). En raison de budgets très serrés et de pressions financières, les gouvernements ont de plus en plus besoin de montrer que leurs dépenses ont eu l'impact souhaités sur les programmes de développement. Il convient de rappeler que la gestion axée sur les résultats de l'aide au développement est une approche qui a cours depuis 2005. Dès lors, pour comprendre l'idée que recouvre cette notion, apportons des précisions sur son principe (1) ainsi que sa portée (2).

1) Le principe de gestion de l'aide axée sur les résultats

937. Selon la Déclaration de Paris, le principe de « gestion de l'aide axée sur les résultats » est un processus par lequel les États parties à une convention bilatérale ou multilatérale de coopération doivent « *gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision* »¹³³⁶. Les États donateurs et partenaires doivent collaborer les uns avec les autres en mettant en commun les ensembles de données, le contexte et les outils de travail nécessaire à l'établissement d'un cadre de mesure des performances pour la gestion de l'aide au développement. La réalisation de ce processus passe par le respect des obligations et des réalités dans ce domaine. Parmi ces obligations figurent en bonne place, l'instauration d'un cadre commun de gestion efficace, définition d'un cadre national d'évaluation imposée à l'État

¹³³⁶ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris, 2 mars, Section II- Engagements de partenariat, § : Responsabilité mutuelle, art. 43.

récipiendaire (a) et l'obligation faite à l'État bailleur de ne pas intervenir dans la définition de ce cadre national d'évaluation (b).

a) L'instauration d'un cadre de gestion efficace

938. La Déclaration de Paris définit la gestion de l'aide axée sur les résultats comme la gestion des ressources et l'amélioration du processus de décision en vue d'obtenir des résultats. En vertu de l'article 46 de la Déclaration de Paris 2005, « *les pays partenaires et donateurs s'engagent conjointement à unir leur effort dans le cadre d'une approche participative afin de renforcer les capacités des pays à instaurer une gestion de l'aide axée sur les résultats [...]* ». Cela implique qu'aussi bien l'État partenaire que l'État donateurs sont tenus à certaines obligations. En ce qui concerne l'État partenaire, l'article 46 de la Déclaration de Paris, l'oblige à instaurer un cadre de gestion efficace de l'aide axée sur les résultats. Certes cette obligation est réciproque, mais pèse plus de poids sur l'État partenaire. L'État donneur en outre, doit veiller au renforcement des capacités de leur partenaire. Cette répartition de compétences entre les États bailleur et récipiendaire, est établi par la Déclaration de Paris, notamment en son articles 44 et 45 portant respectivement sur « *l'engagement des pays partenaires* » et « *l'engagement des pays donateurs* »¹³³⁷.

b) L'obligation faite à l'État bénéficiaire de définir un cadre national d'évaluation

939. En ce qui concerne l'obligation faite à l'État récipiendaire de définir un cadre national d'évaluation, l'article 44 de la déclaration de Paris énonce que, « *les pays partenaires s'engagent à raccorder plus étroitement leurs stratégies nationales de développement et leur cycle budgétaire, sur une base tant annuelle que pluriannuelle* »¹³³⁸. Cette disposition confirme qu'une gestion de l'aide axée sur les résultats emporte l'idée de rapports d'assistance entre États

¹³³⁷ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – Engagements de partenariat, § : Responsabilité mutuelle, art. 44 et 45.

¹³³⁸ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris, 2 mars 2005, Section II- Engagements de partenariat, § : Responsabilité du pays partenaire.

qui soient établis à long terme. Dès lors, il appartient au seul pays partenaire d'articuler sa stratégie nationale de développement avec son droit national budgétaire. Dans cet esprit, l'État partenaire « *doit s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notifications orientés vers les résultats à l'aide desquels suivre (sic) les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principaux volets de ses stratégies nationales et sectorielles de développement* »¹³³⁹.

940. S'agissant enfin, l'obligation faite à l'État bailleur de ne pas intervenir dans la définition d'un cadre national d'évaluation imposée à l'État récipiendaire, l'article 45 de la Déclaration de Paris précise que « *les pays donateurs s'engagent à relier leur aide aux résultats obtenus et à aligner leur programmation et leurs ressources sur les cadres d'évaluation des performances des pays partenaires* ». Ainsi, le pays donneur doit s'abstenir de demander l'adoption d'indicateurs de performance qui ne soient pas en accord avec les stratégies nationales de développement qu'il revient à son seul partenaire de définir.

2) La portée du principe de gestion de l'aide axée sur les résultats

941. Selon l'Agence canadienne de développement international (ACDI), la gestion de l'aide axée sur les résultats est « *un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition de résultats escomptés, en évaluant les risques, en suivant les progrès vers l'attente de ces résultats, en intégrant les leçons apprises dans les décisions et les rapports sur le rendement* »¹³⁴⁰.

942. Selon le PNUD, la gestion de l'aide axée sur les résultats est « *une stratégie ou méthode de gestion appliquée par une organisation pour veiller à ce que ses procédures, produits et services contribuent à la réalisation de résultats clairement définis* »¹³⁴¹. Dans ce contexte, la gestion de l'aide axée sur les résultats offre un cadre cohérent de planification et de

¹³³⁹ Cf. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 44.

¹³⁴⁰ Cité dans « gestion participative des projets de développement rural. Outils et méthodes d'intervention », disponible sur <http://www.membres.lycos.fr/sousarbreapalabre/memoire/2chapitre5.htm> (consulté le 17 avril 2019)

¹³⁴¹ Cf. PNUD, Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats, disponible sur <http://www.undp.org/eo/> (consulté le 17 avril 2019)

gestion stratégique en améliorant l'apprentissage et la responsabilité. Il s'agit aussi d'une vaste stratégie de gestion visant à apporter d'importants changements dans le mode de fonctionnement des organismes, l'accent étant mis sur l'amélioration de la performance et la réalisation de résultats. Ceci passe par la définition de résultats réalistes, le suivi du progrès dans la réalisation des résultats escomptés, l'intégration des enseignements tirés dans les décisions de gestion et la communication d'information au sujet de la performance.

943. Ainsi, la gestion de l'aide axée sur les résultats est donc une approche qui se concentre de façon systématique sur les résultats, plutôt que vers la réalisation d'activités déterminées, en optimisant l'utilisation des ressources humaines et financières. De plus, la réalisation et la performance d'accomplissements et d'impact à long terme sont les points focaux de la Gestion axée sur les résultats en matière d'aide au développement. À ce titre, « *les partenaires, les banques multilatérales de développement, les donateurs bilatéraux, la société civile et les autres parties prenantes coopèrent et tirent des enseignements de la gestion et des politiques du secteur public axées sur les résultats. Les donateurs et les partenaires s'engagent à partager les connaissances et à obtenir des résultats collectivement ; ils coopèrent pour s'initier aux outils pratiques de planification, à la gestion des risques ainsi qu'au suivi et à l'évaluation* »¹³⁴².

944. Par ailleurs, le Partenariat mondial pour la gestion axée sur les résultats en matière d'aide au développement soutient les travaux des pays partenaires et des agences de donateurs pour la mise en œuvre d'approches axées sur les résultats. Il se concentre sur la capacité des pays à instaurer des systèmes axés sur les résultats, des directives pour l'efficacité des agences et des cadres de redevabilité mutuelle. Toutefois, il faut noter que « *le respect du principe de gestion de l'aide axée sur les résultats induit nécessairement une évaluation des résultats obtenus sous couvert d'un cadre d'évaluation défini par le seul pays partenaire, laquelle compétence, au sens des dispositions de la Déclaration parisienne, appartient*

¹³⁴² CAD/OCDE, « La gestion axée sur les résultats en matière de développement », CAD/OCDE, 2017. Disponible sur : <https://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/prisededecisionfondeesurdesdonneesfactuellespourpoursuivredeveloppementhumain.htm> (consulté le 10 juin 2021).

exclusivement aux pouvoirs publics de ce dernier »¹³⁴³. Dès lors, la compétence des pouvoirs publics du pays donneur se limiterait ainsi à l'enregistrement des résultats obtenus. Or, ce processus n'est pas conforme à l'idée d'une démarche partenariale, c'est-à-dire différent à l'esprit même du principe de gestion axée sur les résultats.

945. En outre, ce principe de gestion axée sur les résultats a pour objectif, « *de gérer et de mettre en œuvre l'aide en se concentrant non seulement sur les résultats souhaités mais aussi en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision* »¹³⁴⁴. Dans cet esprit, il est incompréhensible que ce principe soit du seul ressort du partenaire aidé, sauf à reconsidérer l'idée d'une coopération entre États fondée sur un « partenariat ».

946. Le rôle de l'État donateur se résume ainsi à celle d'un « bailleur de fonds » dont son rôle se limiterait à un transfert de ressources sans prétendre obtenir quelques garanties d'efficacité quant à l'utilisation qui en sera faite par son bénéficiaire. En se fondant sur cette idée incompréhensible en matière d'APD, il est troublant de constater qu'une « *telle interprétation des effets du principe de « gestion axée sur les résultats », rendue possible par les dispositions de la Déclaration de Paris, vienne contredire son objet, notamment l'établissement d'un partenariat visant à garantir l'efficacité de l'aide* »¹³⁴⁵. Ainsi, les effets de ce principe sont d'autant plus déconcertants que, sur le plan pratique, on sait la fragilité institutionnelle des pays partenaires à qui le texte impose la définition de cadres d'évaluation et de notifications des résultats obtenus en même temps qu'il faudrait admettre que la dévolution d'une telle compétence aux seules mains de ce derniers serait suffisante à garantir une gestion efficace de l'aide qu'il reçoit¹³⁴⁶.

B. Le principe de la responsabilité mutuelle des résultats atteints

947. Selon l'OCDE, « *les donneurs et partenaires doivent non seulement rendre compte les uns aux autres des résultats de leurs efforts, mais aussi de resserrer les liens entre*

¹³⁴³ Zehor HEGHDOUDI-DURAND., *Loc. cit.*, p. 86.

¹³⁴⁴ Art. 43 de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement

¹³⁴⁵ Zehor HEGHDOUDI-DURAND., *op. cit.*, p. 86

¹³⁴⁶ *Idem.*

l'aide et l'obligation de transparence qu'ils ont à l'égard des citoyens »¹³⁴⁷. Dans ce contexte, les donateurs et partenaires doivent, en effet, être parties prenantes et assumer, chacun en ce qui le concerne, son rôle et ses responsabilités. À ce titre, les donateurs doivent renforcer la responsabilité mutuelle en fournissant en temps utile des informations complètes et fiables sur leurs apports d'aide. Tandis que, les partenaires doivent quant à eux améliorer la qualité, le contenu, le respect des délais de parution et la diffusion des rapports financiers publics sur l'emploi des ressources tant nationales qu'extérieures¹³⁴⁸. Ainsi, donateurs et partenaires doivent réfléchir ensemble à la possibilité de mettre en place un mécanisme de suivi indépendant destiné à garantir la responsabilité mutuelle. L'objectif principal de ce sous-titre est de mieux comprendre la responsabilité mutuelle comme principe renforcé par la transparence (1). Ensuite, démontrons la transparence comme notion autonome (2).

1) La responsabilité mutuelle : un principe renforcé par la transparence

948. La responsabilité mutuelle était déjà présente dans la Déclaration de Paris, qui en fait même un principe fondateur. En vertu du principe de responsabilité mutuelle posé dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, les pays partenaires et les donateurs doivent « *renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement* »¹³⁴⁹, processus qui permettrait de « *rallier l'adhésion de l'opinion publique nationale et à l'aide au développement* »¹³⁵⁰. Toutefois, cette responsabilité semblait être le parent pauvre de la Déclaration et s'affichait davantage comme le symbole d'une modification de paradigme que comme un réel principe engageant les États. En effet, pour les États récipiendaires, la responsabilité mutuelle se situait avant tout vis-à-vis de leur population, et non vis-à-vis de

¹³⁴⁷ OCDE., Rapport sur l'amélioration de l'efficacité de l'Aide 2005 – Renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement : Harmonisation, alignement, résultats, Publications-OCDE., Paris, 2005, p. 31.

¹³⁴⁸ *Ibid.*, p. 32.

¹³⁴⁹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, art. 47.

¹³⁵⁰ *Ibid.*, art. 47.

l'État bailleur¹³⁵¹. Pour l'État bailleur, la responsabilité mutuelle impliquait d'être transparent en matière d'aide, notamment pour permettre à l'État récipiendaire d'être lui-même transparent vis-à-vis de sa population¹³⁵².

949. L'indicateur associé au principe de responsabilité mutuelle renvoyait à une conception interétatique, en mesurant la mise en place de cadres d'évaluation mutuelle pour les progrès réalisés concernant les engagements de la Déclaration de Paris, au niveau national. De plus, au vu des trois études de suivi de 2005, 2007 et 2011, les progrès ont été limités en la matière¹³⁵³.

950. Par ailleurs, rappelons qu'à Accra, les États ont considéré que le principe de responsabilité mutuelle devait donc être renforcé, notamment dans son orientation vers les populations des États engagés dans la relation d'aide : « *Nous améliorerons la transparence et la reddition de comptes à nos opinions publiques sur les résultats obtenus* »¹³⁵⁴. Au-delà de cette réorientation, les engagements à Accra n'ont pas réellement dépassé les engagements de Paris, sauf en matière de corruption, avec notamment la référence faite à la Convention des Nations Unies contre la corruption¹³⁵⁵.

¹³⁵¹ Les deux engagements relatifs au principe de responsabilité mutuelle sont énoncés ainsi : « Renforcer en tant que de besoin le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ou des budgets. Faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement. » (Article 48 de la Déclaration de Paris).

¹³⁵² Article 49 de la Déclaration de Paris : « Fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les rapports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états budgétaires complets à leur parlement et à leurs citoyens ».

¹³⁵³ OCDE., Efficacité de l'aide 2005-10. Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Paris, OCDE, 2011, 212 p., p. 102.

¹³⁵⁴ Article 24 du Programme d'Action d'Accra. La Déclaration de Paris considérait également que la responsabilité mutuelle devait servir à rallier l'opinion publique : « c'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement. » (Article 47 de la Déclaration de Paris).

¹³⁵⁵ L'article 24 d) donne plus d'informations sur les engagements détaillés : « pour que les fonds affectés au développement soient utilisés avec efficience et efficacité, il faut que les donateurs et les partenaires mettent tout

951. Ainsi, sur la base de l'article 24 du programme d'Accra, les bailleurs ont créé, le même jour et à Accra, l'initiative internationale pour la transparence de l'aide¹³⁵⁶. Cette initiative a permis la mise en place d'un format standard des données publiées et d'une base de données de tous les fonds d'aide déboursés. En effet, quatre cent soixante-deux bailleurs (États, organisations internationales et organisations non-gouvernementales) participent à cette initiative¹³⁵⁷ en publiant des données, dont le degré de précision peut varier.

2) La transparence comme notion autonome

952. La transparence de l'aide constitue un enjeu majeur pour renforcer son efficacité mais aussi pour la compréhension et la légitimité des politiques de développement. En effet, depuis la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide en 2005, la Communauté internationale appelle régulièrement à une plus grande transparence de l'aide dont les principaux objectifs sont les suivants : redevabilité¹³⁵⁸, appropriation¹³⁵⁹, division du travail¹³⁶⁰, pilotage de

en œuvre pour combattre la corruption. Les donateurs et les pays en développement respecteront les principes sur lesquels ils se sont mis d'accord, notamment ceux énoncés dans la Convention des Nations Unies contre la corruption. Les pays en développement s'attaqueront à la corruption en améliorant les procédures d'enquêtes, les voies de recours, la reddition de comptes et la transparence sur l'utilisation des fonds publics. Les donateurs prendront des dispositions sur leur propre territoire pour lutter contre les actes de corruption commis par des personnes physiques ou morales, et pour repérer, geler et récupérer les avoirs acquis illégalement ».

¹³⁵⁶ Pour plus d'information, voir <http://www.aidtransparency.net/wp-content/uploads/2009/06/iati-accra-statement-p1.pdf> (consulté le 27 avril 2016).

¹³⁵⁷ Ce nombre n'était que de 290 en 2014, ce qui témoigne de l'importance croissante de ce type d'initiatives et du succès qu'elles rencontrent.

¹³⁵⁸ Redevabilité : une aide transparente permet aux contribuables, aux parlementaires et plus largement aux citoyens français et aux bénéficiaires de l'aide d'apprécier la bonne utilisation de l'argent public.

¹³⁵⁹ Appropriation : elle permet aux pays bénéficiaires de planifier l'apport de ressources extérieures et de construire des budgets plus fiables et plus cohérents.

¹³⁶⁰ Division du travail : elle permet d'avoir une vision exhaustive des projets mis en œuvre dans un pays favorise la coordination entre bailleurs.

l'aide¹³⁶¹. À ce titre, l'article 47 de la Déclaration de Paris engage les États à renforcer le principe de « *responsabilité mutuelle des résultats atteints et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement* »¹³⁶². Cette exigence de transparence astreint les États à définir et mettre en œuvre une politique globale de leur société civile à leur stratégie nationale respective de développement.

953. C'est à Busan que la transparence est devenue un principe fondamental¹³⁶³, notamment sous la pression des ONG présentes¹³⁶⁴, et est associée non plus à la redevabilité mutuelle mais à la reddition des comptes. À ce titre, on assiste ainsi à Busan à l'éclatement de deux notions, notamment la redevabilité mutuelle et la transparence. En effet, « *la redevabilité des gouvernements envers les électeurs nationaux pour atteindre leurs objectifs de développement est l'un des principes fondamentaux de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le Programme d'action d'Accra élargit le concept pour inclure la collaboration avec le Parlement, les partis politiques, les autorités locales, les médias, le milieu universitaire, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile* »¹³⁶⁵. La redevabilité mutuelle concerne ainsi, tous les acteurs du développement et non seulement les États bailleurs et récipiendaires.

¹³⁶¹ Pilotage de l'aide : elle permet au bailleur d'avoir une bonne connaissance de ses projets et le contraint à un suivi plus efficace et à un meilleur pilotage de son aide.

¹³⁶² Note du Secrétariat du 3ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra (Ghana), 2-4 septembre 2008, §1^{er}.

¹³⁶³ C'est lors le Forum de Busan, qu'on a pu considérer qu'il était « impossible de parvenir à une aide meilleure, moins de fragmentation et une plus grande redevabilité sans transparence » (OCDE, Busan High Level Forum on Aid Effectiveness : Proceedings, Paris, OCDE, 2011, p. 98.

¹³⁶⁴ BETTERAID., *Évaluation du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement : perspective de la Société Civile*, mars 2012, p. 7.

¹³⁶⁵ V. L'Accord de Partenariat de Busan, art. 18 d) ainsi que l'indicateur 7.

954. Tout comme la responsabilité, la redevabilité¹³⁶⁶ implique de devoir répondre d'un comportement vis-à-vis d'un autre acteur¹³⁶⁷ – l'entité va rendre des comptes à une autre – et peut jouer vis-à-vis de pairs de l'entité (responsabilité d'État à État dans le droit de la responsabilité internationale) ou vis-à-vis d'entités de natures différentes (responsabilité vis-à-vis des personnes privées en matière de droits de l'Homme ou de protection des investissements¹³⁶⁸). Cependant, la redevabilité est une notion délicate à définir, car elle n'implique pas, comme la responsabilité, un comportement illégal, pouvant donner naissance à un préjudice¹³⁶⁹. On peut ainsi considérer que la redevabilité est une forme atténuée de la responsabilité : elle ne résulte pas d'obligations légales. Elle peut résulter en revanche de normes privées. Ainsi, le terme d'*accountability* ou de redevabilité apparaît souvent dans les initiatives privées en matière de gouvernance d'entreprise¹³⁷⁰.

955. En outre, la transparence est l'un des quatre piliers de l'accord de Partenariat de Busan. Dans le but d'améliorer la redevabilité entre les partenaires du développement et aux

¹³⁶⁶ Nous emploierons indifféremment les termes de capacité à rendre des comptes et de redevabilité. Comme tout anglicisme, nous limiterons l'emploi du terme d'*accountability* à une fonction supplétive, lorsque les termes employés pourraient porter à confusion. Pour une réflexion sur le terme d'*accountability* et ses possibles traductions : Valère NDIOR, *La participation d'entités privées aux activités des institutions économiques internationales. Contribution à l'étude de l'accountability des organisations internationales*, Thèse, Cergy-Pontoise, 10 décembre 2013, p. 8 et s.

¹³⁶⁷ Bien qu'on observe une tendance à l'objectivation de la responsabilité en droit international, la nature civile de celle-ci, consistant à réparer le dommage, y est toujours importante : Alain PELLET, « The Definition of Responsibility in International Law », in James CRAWFORD, Alain PELLET, Simon OLLESON, (éd.), *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 3-16, p. 13.

¹³⁶⁸ Charles LEBEN, « La responsabilité internationale des Etats sur le fondement des traités de promotion e de protection des investissements », *Annuaire français de droit international*, 2004, vol. 50, pp. 683-714.

¹³⁶⁹ Le préjudice pourra réparer par l'action en responsabilité et constitue une condition d'engagement de celle-ci mais n'est pas constitutive de la responsabilité : Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU, Alain PELLET, *Droit international public*, *op. cit.*, p. 850 ; Pierre-Marie DUPUY, Yann KERBRAT, *Droit international public*, Paris, 12^e éd. Dalloz, 2014, 1000p, p. 538.

¹³⁷⁰ Valère NDIOR, *La participation d'entités privées aux activités des institutions économiques internationales. Contribution à l'étude de l'accountability des organisations internationales*, *op. cit.*, pp. 8-9.

bénéficiaires visés du développement, l'accord de Partenariat de Busan insiste sur la nécessité de suivre des pratiques transparentes comme base d'une meilleure redevabilité. Dans ce contexte, l'accord de Partenariat de Busan inclut un engagement spécifique sur la transparence, notamment « *appliquer un standard commun et ouvert pour la publication par voie électronique en temps voulu d'informations détaillées et prévisionnelles sur les ressources apportées par la coopération pour le développement, prenant en compte l'activité de notification statistiques du CAD de l'OCDE et des efforts complémentaires de l'Initiative International pour la Transparence de l'Aide (IITA) et d'autres efforts en sens* »¹³⁷¹. Cet accord s'appuie sur deux normes existantes, notamment le système de notification des créanciers du CAD et l'enquête sur les dépenses prévisionnelles de l'IITA¹³⁷².

956. En effet, la base de données du Système de notification des pays créanciers (SNPC) de l'OCDE permet de suivre les flux d'aide publique au développement en provenance des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD). Elle reflète les données officielles fournies et validées par les membres du CAD et présente l'avantage d'être un système de collecte et de notification basé sur les définitions standards et accessible au public¹³⁷³. En revanche, l'enquête sur les dépenses prévisionnelles de l'IITA a été annoncée pour la première lors de la Déclaration de Paris. Dans la Déclaration de Paris, les donateurs ont annoncé leur intention d'améliorer la prévisibilité de leur aide afin d'alléger la charge que celle-ci représente pour les pays partenaires et d'accroître son efficience. Dans le Programme d'Accra, les donateurs se sont engagés, « *désormais, à communiquer des informations complètes et à jour sur les engagements annuels et les versements réellement effectués* »¹³⁷⁴.

¹³⁷¹ Cf. L'Accord de Partenariat de Busan, §23c.

¹³⁷² L'IITA est une initiative mondiale visant à améliorer la transparence des ressources allouées au développement et l'action humanitaire et de leurs résultats en matière de lutte contre les crises et la pauvreté.

¹³⁷³ OCDE, Efficacité de l'aide 2011 : *Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Pour une meilleure aide au développement, éd. OCDE, 2012, p. 81.

¹³⁷⁴ Cf. L'Accord de Partenariat de Busan, §23c, *ibid*.

L'indicateur 7 évalue la mesure dans laquelle l'aide a été versée au cours de l'exercice budgétaire pour lequel elle était prévue¹³⁷⁵.

957. Cependant, depuis l'Accord de Busan, « *la transparence semble s'imposer de plus en plus aux récipiendaires et non plus aux bailleurs. De même, elle implique une relation de reddition de comptes vis-à-vis de leur propre population et non plus vis-à-vis des États bailleurs* »¹³⁷⁶. Cela finalise le mouvement d'une transparence orientée vers le public. De plus, le lien établi entre « *la transparence fiscale et transparence de l'aide pendant les discussions à Busan confirme cette évolution* »¹³⁷⁷. Le fait que la seule obligation pour les États bailleurs en matière de transparence n'aille pas plus loin que les initiatives existantes témoignent de cette tendance.

958. En fait, les obligations les plus importantes sont supportées par les États récipiendaires¹³⁷⁸, bien qu'elles soient libellées comme des actions communes. En effet, ce ne sont les activités de développement financées par l'aide au développement qui sont visées mais bien « *toutes les informations relatives aux activités de développement financées sur fonds publics, à leur financement, termes et conditions* »¹³⁷⁹. Ces activités de développement sont mises en œuvre par l'État récipiendaire, utilisant des ressources publiques, que celles-ci proviennent de l'aide des États bailleurs ou d'autres ressources. Le deuxième élément relatif à la transparence concerne « *l'établissement, au niveau des pays, de système transparent de gestion des finances publiques et de gestion de l'information relative à l'aide* » ainsi que « *le renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs concernés à faire meilleur usage des informations en question* »¹³⁸⁰. Là aussi, le destinataire de l'obligation n'est pas explicite. Toutefois, il faut noter que la mention d'une mise en place « au niveau des pays » en attribue

¹³⁷⁵ OCDE, Efficacité de l'aide 2011 : *Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Pour une meilleure aide au développement, éd. OCDE, 2012, p. 82.

¹³⁷⁶ OCDE, *Busan High Level Forum on Aid Effectiveness: Proceedings*, Paris, OCDE, 2011, p.31.

¹³⁷⁷ OCDE, *ibid*, p.31.

¹³⁷⁸ BETTERAID, *op, cit.* pp. 7-8.

¹³⁷⁹ Article 23 a) du Partenariat de Busan.

¹³⁸⁰ Article 23 b) du Partenariat de Busan.

en réalité la responsabilité première aux États récipiendaires, avec le simple soutien des bailleurs.

959. Dans le partenariat de Busan, deux indicateurs mesurent séparément la redevabilité mutuelle et la transparence. Le premier n'est pas fondamentalement modifié par rapport à la Déclaration de Paris mais insiste également sur l'inclusion de tous les acteurs¹³⁸¹. Le second est une innovation et mesure la transparence vis-à-vis du public par l'accessibilité des informations. Il mesure uniquement l'engagement des États bailleurs en matière de transparence, la mise en place d'un standard commun¹³⁸².

960. Ce mouvement de la responsabilité mutuelle vers la transparence modifie en profondeur la dynamique de l'efficacité de l'aide, qui ne se conçoit plus seulement dans la relation bailleur-réциpiendaire mais implique aussi une dimension démocratique. Les États récipiendaires étaient demandeurs en matière de transparence vis-à-vis des bailleurs¹³⁸³. Cependant, cette mutation de la notion de transparence de la population témoigne réellement de l'investissement des ONG dans la négociation.

961. En somme, retenons que la mise au point de l'efficacité de l'aide, le renforcement de la transparence constitue ainsi un objectif prioritaire auquel les grandes nations donateurs dont la France souscrit pleinement. En effet, la transparence de l'aide est aujourd'hui une priorité de la politique française de développement. Selon elle, la Loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, « *la transparence de l'aide répond à un triple objectif* »¹³⁸⁴. Premièrement, « *une aide transparente permet aux contribuables, aux parlementaires et plus*

¹³⁸¹ L'indicateur 7 implique non seulement une responsabilité mutuelle entre État bailleur et réциpiendaire, mais aussi un examen inclusif de tous les acteurs du développement. cf. Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (PMCE), « Guide du cadre de suivi du Partenariat mondial », 2013, pp. 47-48.

¹³⁸² Indicateur 4 : « Transparence : les informations sur la coopération au développement sont accessibles au public ».

¹³⁸³ OCDE, *Busan High Level Forum on Aid Effectiveness: Proceedings*, 2011, p. 122 et 269 et s.

¹³⁸⁴ Cf. Loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et solidarité internationale, notamment Titre IV, article 15.

largement à l'opinion publique d'apprécier la bonne utilisation de l'argent public ». Deuxièmement, « elle permet aux pays bénéficiaires de planifier l'apport de ressources extérieures et de construire des budgets plus fiables et cohérents et est une condition essentielle de l'appropriation de l'aide par ces pays ». Enfin, « elle permet également d'avoir une vision exhaustive des projets dans un pays et de favoriser la coordination et la division du travail entre bailleurs »¹³⁸⁵.

962. Ainsi, l'importance donnée à la démonstration de l'efficacité de l'aide a conduit à des appels à une amélioration du contrôle et de l'évaluation et à une gestion fondée sur les résultats. Selon cette thèse, les programmes d'aide doivent viser à atteindre des cibles quantitatives très précises, et les décisions sur le renouvellement ou la réaffectation de l'assistance pour une nouvelle période doivent se fonder sur des conditionnalités.

SECTION 2 : La conditionnalité de l'aide publique au développement

963. Très souvent les donateurs imposent le respect de certaines conditions pour s'assurer que les fonds qu'ils apportent seront bien affectés aux usages prévus. En d'autres termes, *« les donateurs font souvent de l'adoption par les pays bénéficiaires de politiques définies, voire d'ensembles de politiques, un préalable indispensable au financement, et cette conditionnalité constitue l'un des aspects les plus controversés de l'aide »*¹³⁸⁶. On associe le plus souvent des conditions politiques générales au financement du FMI et de la Banque mondiale, mais aussi tous les donateurs y ont recours dans une certaine mesure. En effet, de nombreux donateurs d'une assistance bilatérale suivent l'exemple de ces deux organisations multilatérales et ne transfèrent la totalité du montant de leur assistance que lorsque le pays bénéficiaire a satisfait aux conditions du FMI et de la Banque mondiale. Cependant, *« la multiplication de ces conditions, leur complexité et, dans bien des cas, l'incohérence qu'il y a entre elles finissent par créer avec le temps une situation difficile. De plus, il existe une tension entre appropriation locale et nécessité pour les donateurs de rendre des comptes. La*

¹³⁸⁵ *Idem.*

¹³⁸⁶ Dwight H PERKINS., Steven RADELET., David L. LINDAUER., *Économie du développement*, op. Cit. p. 639.

*conditionnalité que ces derniers prescrivent n'est pas compatible avec une véritable appropriation par les pays de leur processus de développement, et il y a relativement peu de chances qu'elle puisse être observée durablement »*¹³⁸⁷.

964. Sous cet angle, la conditionnalité devient probablement la question la plus controversée au sein du débat sur l'efficacité de l'aide. Contrairement à l'aide « liée » qui signifie que l'aide est apportée à condition qu'elle serve à acheter des biens ou des services d'un pays ou d'une région spécifique. L'aide liée peut accroître les coûts d'un projet de développement de 15 à 30%. De plus, la gestion de l'aide liée demande une bureaucratie plus importante aussi bien pour les donateurs que pour les pays bénéficiaires. L'aide déliée évite ces coûts inutiles en donnant aux pays bénéficiaires la liberté d'utiliser leur aide pour se procurer des biens et services de quasiment n'importe quel pays. C'est pourquoi, l'aide déliée était l'un des objectifs-cibles de l'exercice de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. En effet, l'article 31 de la Déclaration de Paris énonce 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. Les donateurs du CAD poursuivront leurs avancées sur la voie du déliement de l'aide, comme ils sont encouragés à le faire par la Recommandation du CAD de 2001 sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés* ». De plus, le déliement de l'aide et l'examen des progrès réalisés dans cette direction est également l'un des engagements de Busan.

965. Ainsi, contrairement à l'aide liée, où les implications pour les intérêts des pays donateurs et bénéficiaires sont relativement claires, « *la conditionnalité comporte plusieurs dimensions, qui font qu'elle est tantôt considérée comme un [mal nécessaire] dans le développement de l'appropriation, tantôt comme une simple [obligation contractuelle] entre deux partenaires* »¹³⁸⁸. Ainsi, les débats autour des conditionnalités s'intègrent dans une

¹³⁸⁷ OCDE, Rapport sur l'amélioration de l'efficacité de l'Aide 2005 –Renforcer ensemble l'efficacité de l'aide au développement : Harmonisation, alignement, résultats, Publications-OCDE, Paris, 2005, *Loc. cit.* p. 30.

¹³⁸⁸ Antonio TUJAN Jr., Wim De CEUKELAIRE., « Conditionnalité » et « appropriation » de l'aide : quelles contradictions ? Quelles contradictions ? *Alternatives sud*, vol. 15-2008/93, p. 102

réflexion complexe et hétérogène sur l'efficacité de l'aide internationale et sur l'harmonisation des cadres et des procédures des bailleurs : l'aide internationale doit-elle être allouée en fonction d'objectifs ou de performances, ou de besoins ? Comment opère la conditionnalité dans la coopération internationale ? La conditionnalité peut-elle être considérée comme un traité en droit international ? Est-elle une source du droit ? Est-elle compatible avec le principe de souveraineté qui est au centre de toute relation entre États ? Est-elle un facteur de développement économique ou même de développement démocratique ? Le fait que certains États mettent en retrait les conditionnalités macro-économiques au profit d'approches privilégiant une sélectivité est un premier élément de réponse à ces questions. Mais ces approches sont-elles pour autant plus transparentes et vraiment négociées avec les pays en développement ? Ce sont ces questions qui déterminent cette partie de la recherche : le premier paragraphe est consacré au contenu du concept de conditionnalités du financement de l'aide au développement (§1) et le second paragraphe traite les effets de ces conditionnalités (§2).

§1 : Le contenu du concept de conditionnalité de l'aide publique au développement

966. Au sens du droit international public, la « conditionnalité » est vue comme étant un « *terme évoquant le fait qu'un prêt ou le rééchelonnement de dettes est subordonné à l'engagement pris par un emprunteur vis-à-vis du prêteur de respecter un certain nombre d'engagements* »¹³⁸⁹. En droit de l'aide, « *la conditionnalité renvoie traditionnellement à un procédé par lequel l'État donneur subordonne le décaissement de son aide à l'engagement pris par son partenaire de prendre un certain nombre de mesure d'ordre politique, économique ou commercial* »¹³⁹⁰.

967. À cette fin, la pratique des organisations financières internationales permet de distinguer l'utilisation d'une conditionnalité relativement partielle, puis d'une conditionnalité de plus en plus globale. En effet, selon Alain PIQUEMAL, il n'y a pas eu substitution d'une forme de conditionnalité par l'autre, mais cohabitation entre ces deux illustrations de la

¹³⁸⁹ Jean SALMON (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 228.

¹³⁹⁰ *Ibid.*, p. 229.

conditionnalité. Selon lui, « *la conditionnalité partielle est une forme de conditionnalité liée à un élément déterminé* »¹³⁹¹. Ce type de conditionnalité est fréquent en ce qui concerne les procédures des prêts accordés par les IFM (Institutions Financières Multilatérales), illustrées notamment par la pratique du groupe de la Banque mondiale. Il peut s'agir notamment des procédures relatives au déblocage et au suivi des prêts ou la conditionnalité liée au respect de l'environnement.

968. En revanche, « *la conditionnalité est dite globale lorsqu'elle concerne la politique d'ensemble que doit mener ou respecter l'État bénéficiant d'une prestation d'une organisation internationale économique ou financière* »¹³⁹². Cette forme de conditionnalité dite globale peut prendre deux formes, d'une part, la conditionnalité globale à finalité politique et d'autre part, la conditionnalité globale à finalité économique¹³⁹³. Le maniement pratique de cette notion s'est développé considérablement pour devenir un véritable pouvoir de contrôle et d'orientation des politiques économiques. Et si aujourd'hui la conditionnalité est l'aspect le plus connu et le plus médiatisée des bailleurs de fonds (A), son existence semble perdurer en tant qu'instrument de politique internationale (B).

A. De l'application à la consécration de la conditionnalité

969. L'introduction de la conditionnalité est le résultat d'une longue évolution institutionnelle commencée dès les années 1970, notamment avec les premières aides. Son application par la communauté des bailleurs de fonds, notamment de l'Union européenne est en général considérée comme « *un phénomène relativement récent, tranchant radicalement avec la tradition des institutions de Bretton Woods en matière de développement* »¹³⁹⁴.

¹³⁹¹ Alain PIQUEMAL., « La notion de conditionnalité et les organisations internationales économiques et financières », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Université de Nice-Sophia Antipolis, Institut de droit de la paix et du développement, Paris, Pédone, 1996, pp. 306-318, p.307 et s.

¹³⁹² *Ibid.*, p.310.

¹³⁹³ V. Titre 2, Chapitre 1, Section 1, paragraphe 2.

¹³⁹⁴ Véronique DIMIER., Johanna HAMBORG., « Construire la conditionnalité », *Revue du Centre d'Études et de Recherche en Administration publique*, Pyramides, 9/2005, p. 49-68, p. 49.

970. En outre, il est important de rappeler que cette conditionnalité aurait été plus ou moins forcée par le phénomène de mondialisation, entendant ici l'imposition de normes communes par la Banque mondiale et le FMI. Certes, « *l'une des spécificités affichées de la politique des bailleurs de fonds a été pendant longtemps l'idée de don sans condition, s'inscrivant dans le cadre d'un partenariat entre États souverains* »¹³⁹⁵. Cependant, comme il a été précédemment rappelé, depuis les années soixante-dix, la conditionnalité a connu une évolution importante, notamment dans le domaine de l'aide au développement.

971. La question se pose cependant de savoir, qu'est-ce qu'une conditionnalité ? En effet, selon Monsieur ABADA., comme son nom l'indique, la conditionnalité suppose « *la réalisation préalable d'une action, un comportement, une attitude, afin de bénéficier d'une aide ou d'un appui quelconque. Il y a dans la conditionnalité un rapport quasi contractuel entre deux ou plusieurs parties. Ceux qui posent des conditions et ceux qui doivent les remplir* »¹³⁹⁶. Il ressort de cette définition qu'en matière d'aide, l'acceptation des conditions crée des obligations entre les parties, la réalisation de ces ligations par l'une de parties et la réalisation de l'appui sollicité par l'autre. La condition n'est pas une obligation en soi, mais plutôt, c'est l'acceptation de cette condition qui crée l'obligation. À ce titre, la conditionnalité apparaît non seulement ainsi comme une pratique fondée sur le mécanisme de la compensation (1), mais aussi un moyen juridique de suspension d'aide financière (2).

1) Une pratique fondée sur le mécanisme de la compensation des inégalités entre État

972. En principe, la conditionnalité employée à la compensation est à la source de la dualité des statuts et des normes dès lors qu'elle est une pratique attachée aux disciplines économique et commerciale. En effet, selon la pratique à la source de la dualité, « *le droit de l'aide se nourrit des correctifs juridiques visant à satisfaire à une égalité de fait en tant qu'elle est réalisée dans le cadre d'une situation concrète, grâce à l'octroi des moyens sans lesquels*

¹³⁹⁵ Véronique DIMIER., Johanna HAMBORG., *ibid.*, p. 49

¹³⁹⁶ Nguéle ABADA (M), « Conditionnalité et souveraineté », in : *colloque « conditionnalité dans la coopération internationale »*, Yaoundé, 20-22 juillet 2004, pp. 36-55, p. 36-37.

*l'exercice d'un droit reconnu par l'égalité juridique demeurerait purement formel »*¹³⁹⁷. Cependant, accepter de tels correctifs juridiques n'est pas sans conséquence dès lors que cela emporte la « *summa divisio du droit international du développement, à savoir l'existence de deux catégories d'États chacune, se voyant attribué des droits et des obligations différents* »¹³⁹⁸. De même, une telle catégorisation fait également l'objet de critiques de la part de certains auteurs, notamment Guy FEUER qui considère que cette « *dualité de statut conduit à une dualité de normes* »¹³⁹⁹. Or, c'est sur le fondement de cette dualité que se développent pourtant les rapports d'assistance entre États usant des « *divers mécanismes imaginés ou institués par la Communauté internationale pour aider les pays en développement à surmonter les difficultés résultant du sous-développement et leur permettre, à terme, d'atteindre le niveau de vie des pays développés, ou tout du moins de s'en approcher* »¹⁴⁰⁰. Dans ce contexte, « *l'égalité n'est pas uniquement un principe qui s'attache à la qualité d'État, mais aussi un but à rechercher au moyen de règles nouvelles* »¹⁴⁰¹.

973. En outre, la pratique attachée aux disciplines économiques et commerciales, les États dûment catégorisés, ont mis en œuvre quelques procédés compensatoires dont les effets n'ont fait qu'aggraver cette dualité de statut en matière de développement et sont particulièrement significatifs en matière d'aide publique au développement. C'est dans cet esprit que les pays en voie de développement bénéficient d'une aide extérieure, par nature

¹³⁹⁷ Guy FEUER., Hervé CASSAN., *Droit international du développement*, Paris, Précis Dalloz, 1985, p. 34.

¹³⁹⁸ *Ibid*, p. 35.

¹³⁹⁹ Guy FEUER., Hervé CASSAN., *op. cit.* « Cette construction produit un effet juridique bien défini par la formule qui figure dans les accords du Tokyo Round, celle de « traitement différencié et plus favorable » pour les pays en développement »

¹⁴⁰⁰ Jean SALMON (dir.), *op. cit.*, p. 574 : ces mécanismes se rapportent à « l'inégalité compensatrice [qui] se manifeste essentiellement par l'octroi à ces pays, notamment en matière commerciale ou financière, d'une « traitement différencié et plus favorable », dérogoire par rapport aux principes fondamentaux d'égalité et de réciprocité ».

¹⁴⁰¹ Guy FEUER., Hervé CASSAN., *op. Cit.* p 33

compensatrice, et cette aide est traditionnellement assortie de conditionnalités de nature politique¹⁴⁰² ou économique¹⁴⁰³.

974. L'exemple des régimes d'assistance financière aux pays en développement est éclairant. En effet, les régimes d'assistance financière aux pays en développement tels que définis, notamment par le FMI et la BIRD, sont assorties de conditionnalités. Ce dernier est défini comme étant « *l'ensemble des mesures économiques correctives qu'un État s'engage explicitement à prendre en contrepartie du soutien financier qui lui est apporté* »¹⁴⁰⁴. De surcroît, le mécanisme de la « conditionnalité » en matière économique et/ou commerciale vaut à l'État récipiendaire des fonds d'être dûment évalué non seulement sur son climat des affaires, mais aussi sur son niveau de corruption ou encore de sécurité des investissements étrangers. Dans ce cas de figure, et dès lors qu'elle est appliquée en ces matières par des organisations bancaires, la « conditionnalité » ne pose à priori pas question. De ce point de vue, le banquier est dans son rôle et peut exiger de son co-contractant une série de comportements en vue de garantir la « bonne » utilisation des fonds versés¹⁴⁰⁵.

975. Cependant, le régime d'assistance financière assorti de conditionnalités soulève quelques interrogations dès lors qu'il est mis en œuvre par des États donneurs. En effet, il ne faut jamais perdre de vue que l'APD joue un rôle de levier politique en matière de développement en même temps qu'elle sert les stratégies d'influence économique et commerciale des États donneurs. Toutefois, il faut noter que ce constat est, du reste, tout l'objet d'un droit de l'aide en construction en tant que branche d'un droit international du développement autonome affranchi des matières économique et commerciale. À l'absence de

¹⁴⁰² Soit une aide conditionnée par le respect de la démocratie et des droits de l'homme.

¹⁴⁰³ Soit une aide conditionnée par la privatisation d'un secteur économique donné.

¹⁴⁰⁴ Jean SALMON (dir.), *op. cit.* p. 228. L'auteur précise que « la conditionnalité repose sur des critères de réalisation définis [par ladite organisation] mais non sur un ensemble de règles opérationnelles rigides [définies par la communauté internationale, en droit international]. Dans le cadre du FMI les conditions du soutien financier du Fonds sont précisées dans une lettre d'intention. ».

¹⁴⁰⁵ *Idem.*

cette autonomisation, la question du respect de la souveraineté de l'État récipiendaire de l'aide ressurgit immanquablement¹⁴⁰⁶.

976. Concrètement, en droit de l'aide, il est question d'une conditionnalité dite « d'instruments »¹⁴⁰⁷. Il s'agit du mécanisme le plus fréquent « où le déboursement de l'aide est conditionné par la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures de politique économique que le pays s'est engagé à prendre (par exemple libérer son commerce extérieur, dévaluer sa monnaie, changer un prix administré ou modifier le statut de la fonction publique...) »¹⁴⁰⁸.

977. Cependant, il ressort de cette « conditionnalité d'instruments » plusieurs systèmes d'évaluations relativement hétérogènes dès lors que ces dernières sont opérées sur la base d'indicateurs propres à chaque État donneur, en fonction de sa stratégie d'aide extérieure. En fait, il faut reconnaître que ce type de « conditionnalité » creuse ainsi le sillon d'une aide peu respectueuse de la souveraineté des États récipiendaires de l'aide et entretient immanquablement une dualité de statut et de normes entre États coopérants. De plus, l'adoption de la Déclaration de Paris et les engagements politiques visant à l'abandon de ce type de conditionnalités, s'ouvre une voie juridique permettant de résorber cette dualité.

2) La conditionnalité : un moyen juridique de suspension d'aide financière

978. Selon le lexique des termes juridiques, « la condition est une disposition d'un acte juridique (unilatéral ou conventionnel) faisant dépendre l'existence d'un droit, d'un événement futur dont la réalisation est incertaine »¹⁴⁰⁹. En fonction de ses effets, elle est dite résolutoire ou suspensive. En effet, la condition est suspensive si « la naissance du droit est soumise à la survenance de l'événement »¹⁴¹⁰. La pratique de l'UE en la matière l'illustre

¹⁴⁰⁶ Du reste, cette appréciation vaut pour les pays en développement mais également pour les pays de la zone Euro.

¹⁴⁰⁷ Daniel COHEN et al, *La France et l'aide publique au développement*, Rapport public (07-1128), Doc. fr. Paris, 2006, p. 98 et 99.

¹⁴⁰⁸ Conseil d'analyse économique, (Daniel COHEN et al.), *Ibid.* p. 99.

¹⁴⁰⁹ Serge GUINCHARD., Thierry DEBARD., *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2015, p.236.

¹⁴¹⁰ Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD., *ibid.*

parfaitement. En effet, dans la pratique de l'UE, on parle de « conditionnalité préalable ». Au sein de l'UE, il existe un réel contrôle du respect préalable des conditions insérées dans les accords de partenariat économique (APE). Dans l'esprit du principe de conditionnalité préalable de l'UE, tels comportements ou telles réformes, pourront être exigés du pays partenaire comme préalable au développement d'une relation contractuelle ou au bénéfice d'une assistance financière. On parle aussi de « *conditionnalité positive* » dans la mesure où elle permet de récompenser les progrès supplémentaires réalisés par les États partenaires »¹⁴¹¹.

979. En revanche, la condition est dite résolutoire si « *la survenance de l'événement fait disparaître le droit rétroactivement* »¹⁴¹². Dans le domaine spécifique de l'aide au développement, ce type de condition est généralement appelé « conditionnante sanction », utilisé par plusieurs bailleurs de fonds dont l'UE, par exemple. En effet, dans le cadre des relations extérieures de l'UE, la clause de conditionnante est le plus souvent utilisée comme « *moyen juridique de suspension totale ou partielle de la relation conventionnelle ou comme moyen juridique de suspension de suppression d'un droit octroyé (aide financière ou préférence commerciale)* »¹⁴¹³. Il s'agit en fait, des clauses « éléments essentiels », qui sont introduites dans les accords. En donnant la qualification « *d'élément essentiel* » à certains principes ou droits (tels les principes démocratiques, les droits de l'homme, les libertés fondamentales ou l'économie de marché) les parties à une convention internationale se ménagent le droit de suspendre le traité dans le respect du droit international public¹⁴¹⁴.

980. À la lecture de ce qui précède, il est important de retenir qu'une clause « politique » repose sur le principe non adimpleti contractus¹⁴¹⁵. Cette règle permet « *la non-*

¹⁴¹¹ Cécile RAPOPORT., « Apports et limites d'une conditionnalité enrichie pour le voisinage de l'Union européenne élargie », *Revue juridique de l'Ouest*, 2008, pp. 41-70, p.43.

¹⁴¹² Serge GUINCHARD, Thierry DEBARD, *Loc. cit.*, p. 236.

¹⁴¹³ Cécile RAPOPORT., « Apports et limites d'une conditionnalité enrichie pour le voisinage de l'UE élargie », *op. cit.*, p. 43 et s.

¹⁴¹⁴ V. l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

¹⁴¹⁵ C'est un terme qui est synonyme d'exception d'inexécution et signifie à ce titre, le refus d'exécuter son obligation personnelle, opposé par une partie à son cocontractant qui n'a pas exécuté la sienne au préalable.

exécution par une partie de ses obligations conventionnelles si l'autre partie contractante ne respecte pas elle-même ses propres obligations. L'exigence d'une violation substantielle permet de limiter les abus, en effet un État partie invoque parfois une violation anodine pour pouvoir dénoncer unilatéralement un traité qui ne lui convient plus ou pour en suspendre l'application »¹⁴¹⁶.

981. De plus, le traité sur l'UE n'explicite pas la portée de la clause démocratique. Le règlement 443/92 du Conseil en date du 25 février 1992, relatif à l'aide financière et technique à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie¹⁴¹⁷ en est l'illustration parfaite. En effet, l'article 2 de ce règlement 443/92 précise que, *« consciente du fait que le respect et l'exercice effectif des droits et des libertés fondamentales de l'homme ainsi que des principes démocratiques sont des conditions préalables au développement économique et social réel et durable, la communauté apporte un appui communautaire accru aux pays les plus engagés en faveur de ces principes, et notamment aux initiatives concrètes en vue de leur application. Dans des cas de violations fondamentales et persistantes des droits de l'homme et des principes démocratique, la communauté pourrait modifier, voire suspendre, la mise en œuvre de la coopération avec les États concernés en limitant la coopération aux seules actions bénéficiant directement aux groupes de population en état de besoin »*. Il est ainsi possible de considérer qu'il y a ingérence dans les affaires intérieures de l'État, puisqu'au regard de certaines violations la Communauté peut unilatéralement, suspendre son aide. Le nouvel accord ACP-UE reposant sur les droits de l'homme, l'État de droit et les principes démocratiques s'appuie sur les mêmes règles et prévoit qu'en cas de non-respect de l'un de ces éléments et après procédure de consultation, sauf en cas d'urgence, elle peut conduire à la suspension totale ou partielle de la coopération. En outre, il résulte que ces clauses peuvent être complétées par les dispositions générales et finales

¹⁴¹⁶ Cf. L'Affaire Tacna-Arica, sentence arbitrale du 4 mars 1925, RSA II, p. 921.

¹⁴¹⁷ Journal officiel du CE L52, 27 février 1992, p. 66-71.

précisant la nature et la portée des sanctions susceptibles d'être adoptées ainsi que la procédure d'adoption de ces sanctions¹⁴¹⁸.

982. Par ailleurs, au lendemain du Forum de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), les juristes tournent le dos à la « conditionnalité d'instrument » pour lui préférer la conditionnalité « de performance ou de résultats ». À cet effet, l'article 16 alinéa 3 de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide précise que *« les donateurs engagent à lier leur financement à une série unique de conditions et/ ou à un ensemble raisonnable d'indicateurs dérivés des stratégies nationales de développement. Tous les donateurs ne sont pas pour autant tenus d'imposer des conditions identiques, mais les conditions appliquées par chaque donateur doivent être dérivées d'un cadre commun rationnel ayant pour objectif l'obtention de résultats durables »*. C'est conformément à ce principe que Daniel COHEN a indiqué que *« la France devrait simultanément renoncer à affecter ses dons à des dépenses publiques spécifiques et abandonner sa conditionnalité traditionnelle, fondée sur des mesures de politiques économiques »*¹⁴¹⁹. Ainsi, à la faveur du principe d'appropriation, les auteurs du rapport considèrent que *« pour que les gouvernements des pays en développement se réapproprient leur politique, il faut qu'ils puissent en décider souverainement »*¹⁴²⁰. Certes l'aide ne peut se passer de conditionnalité, elle doit demeurer un contrat entre deux partenaires : il est alors important de modifier le contenu en faisant évoluer la conditionnalité vers une *« conditionnalité de résultat ou de performance »*.

983. À ce titre, il convient de rappeler que depuis 1999 la Commission Européenne a engagé une réforme de la conditionnalité de son aide budgétaire aux pays ACP. Elle a introduit dans les conventions de financement signées avec ces pays une *« tranche de financement variable »*, dont le décaissement est conditionné non plus, comme dans la conditionnalité traditionnelle, par des mesures particulières de politique économique ou sociale, mais par les performances obtenues par les pays dans des domaines convenus d'un commun accord. L'expression est de plus en plus utilisée dans les différentes réunions internationales sur l'aide,

¹⁴¹⁸ L'UE a successivement adopté deux types de clauses dans ces accords tirant leur nom des États à l'égard desquels elles furent utilisées pour la première fois : les États baltes et la Bulgarie.

¹⁴¹⁹ Daniel COHEN., *La France et l'aide publique au développement*, Rapport public, n°07-1128, 2006, p. 37.

¹⁴²⁰ Cf. Principe d'appropriation supra, Titre 2, Chapitre I, Section I.

mais non sans ambiguïtés. Une conditionnalité de résultat devrait idéalement s'appuyer sur la réalisation d'objectifs finaux de la politique, choisis par les pays aidés (comme la réduction de la mortalité des enfants ou leur aptitude à lire ou à écrire) et non sur certaines actions (comme l'ouverture de classes ou de dispensaires ou même la fréquentation de ceux-ci par exemple). L'une des difficultés est que la chaîne causale entre les actions et les résultats et impacts de ces actions reste insuffisamment connue et maîtrisée, ce qui milite pour la mise en place d'évaluation scientifiques d'impact permettant de mieux appréhender les relations de causalité »¹⁴²¹. Les mêmes auteurs considèrent que « pour être efficace une conditionnalité de performance devra respecter quelques principes et s'appuyer sur de véritables indicateurs de résultats finaux »¹⁴²².

984. Pour mener à bien cette mutation de la « conditionnalité d'instruments » vers une conditionnalité de performances », plus respectueuse de la souveraineté des États aidés, les auteurs ne préconisent que les critères définis « *pour juger de l'amélioration de indicateurs de résultats finaux devront être fixés à partir de normes internationales servant de référence* »¹⁴²³. Or, c'est précisément ce que vont établir les États participants à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide par l'adoption de cinq principe et cinquante-six engagements servant de référence à douze indicateurs de résultat finaux à partir desquels ces derniers seront dument évalués et devront rendre compte des résultats obtenus quel que soit leur qualité.

B. La conditionnalité : un instrument de politique internationale

985. Comme il a été affirmé précédemment, la conditionnalité a depuis longtemps été utilisée à des fins très particulières, notamment dans le cadre des relations internationales. Son appréhension nécessite un examen préalable de son contenu habituel, c'est-à-dire de ses

¹⁴²¹ Conseil d'analyse économique, (Daniel COHEN., et al.). *Op. Cit*, p. 37.

¹⁴²² Conseil d'analyse économique, (Daniel COHEN., et al.). *Op. Cit*, p. 37.

¹⁴²³ Conseil d'analyse économique, (D. COHEN., et al.). *Op. Cit*, p. 37.

expressions les plus fréquentes à savoir l'économie, la politique et l'environnement¹⁴²⁴. Cela veut dire aussi que la conditionnalité concerne généralement les domaines économique et politique. Plus ponctuellement, l'environnement ou la coopération régionale¹⁴²⁵ font l'objet de conditions. Ainsi, dans le domaine de l'aide au développement, les relations internationales correspondent à plusieurs générations distinctes de conditionnalité, de la plus ancienne à la plus récente. Toutes démontrent l'élargissement progressif de son usage et la grande variété de ses acteurs.

986. La pratique de la communauté des bailleurs de fonds permet de distinguer l'utilisation de plusieurs types de conditionnalité. En effet, « *les bailleurs de fonds aident les pays en développement et les nouvelles démocraties tant en matière économique qu'en matière politique. L'objectif est de rétablir des équilibres afin de stabiliser certaines régions du monde* »¹⁴²⁶. La chose n'est pas aisée car elle nécessite pour les États de se plier aux règles posées par les bailleurs de fonds. En matière économique (1), les règles claires et précises sont assez bien acceptées alors qu'en matière politique (2), les États veillent jalousement au respect de leur souveraineté et se soumettent souvent difficilement aux exigences imposées par les partenaires bis et multilatéraux, notamment en matière de respect des droits de l'homme.

1) La conditionnalité économique

987. La conditionnalité économique est la forme historique en droit du financement public de l'aide au développement. Imprévu et indépendant de la volonté de son auteur, la conditionnalité économique s'apprécie en premier lieu par rapport à sa finalité. En effet, « *la*

¹⁴²⁴ Catherine FLAESCH-MOUGIN., « Vers une conditionnante environnementale ? », in : Jean-Claude MASCLÉ., *La Communauté européenne et l'environnement*, éd. La Documentation française, Paris, 1997, pp. 194-196.

¹⁴²⁵ Corinne A. PERNET., « *Les différentes formes de conditionnante dans les relations de l'Union européenne avec les pays des Balkans occidentaux* », Mémoire pour le DEA de droit communautaire, (Catherine FLAESCH-MOUGIN (dir.)), 2002, Université de Rennes I, Centre de recherches européennes (CEDRE), 2002.

¹⁴²⁶ Dominique DELAPLACE., « l'Union européenne et la conditionnalité de l'aide au développement », *RTD Eur*, 2001, p. 609.

conditionnalité économique requiert l'usage de conditions ayant pour effet de modifier la politique économique d'un État qui demande une aide afin de surmonter ses difficultés financières »¹⁴²⁷. Dans ce contexte, les objectifs économiques et sociaux visés sont très nombreux. Ils concernent notamment « *la politique macro-économique, réduction de la pauvreté, croissance économique, stabilité externe, retraites, marché du travail, rémunérations, etc.* »¹⁴²⁸.

988. Les instruments utilisés dans la mise en œuvre de ses conditionnalités varient également de manière considérable. Parmi ces instruments il y a lieu de citer des instruments fiscaux, monétaires, sociaux, financiers, commerciaux. Bien que très souvent critiquée pour son caractère intrusif, la conditionnalité économique constitue la forme la plus ancienne et la plus répandue de conditionnalité, utilisée par plusieurs acteurs financiers, notamment internationaux. En effet, elle a d'abord été économique, parce qu'elle s'est développée dans le contexte de la gestion des crises financières internationales. À ce titre, elle renvoie à la « *transaction dans laquelle des concessions financières sont échangées contre des engagements de politique économique* »¹⁴²⁹.

989. Cette forme de conditionnalité a été utilisée pour gérer les problèmes engendrés par l'endettement des États. Selon les mots même de Jérôme SCARD., « *la conditionnalité contractualise la dette après le défaut, elle régule les défaillances individuelles dont la récurrence menace le marché et, ce faisant, elle est l'instrument d'une coordination des politiques économiques face à une situation de crise ou de contagion internationale* »¹⁴³⁰. Il s'agit donc d'une clause contractuelle ou individuelle insérée dans les règlements d'assistance financière.

¹⁴²⁷ Public Information Notice (PIN) n°12/109 : IMF Executive Board Concludes Discussion of 2011, Review of Conditionality, p. 12 et 21, disponible sur <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/pn12109>, (Consulté le 09 juin 2019).

¹⁴²⁸ Public Information Notice (PIN) n°12/109: IMF Executive Board Concludes Discussion of 2011, Review of Conditionality, *Loc. cit.* p. 12.

¹⁴²⁹ *Ibid.*, p. 12.

¹⁴³⁰ Jérôme SGARD., *L'économie de la panique*, Paris, la Découverte, coll. « TAP/Economie », 2002, p. 197.

990. Toutefois, il faut noter qu'une telle pratique n'existait pas au XIX^{ème} siècle. En effet, à cette époque et surtout face à un défaut souverain, une confrontation directe entre le débiteur et ses créanciers avait lieu dans l'unique but, pour ces derniers, d'obtenir remboursement. Une sorte de mise sous tutelle partielle ou totale pouvait exceptionnellement avoir lieu, comme ce fut le cas avec la faillite de l'empire ottoman en 1876¹⁴³¹. La forme originaire de la conditionnalité s'est répandue grâce au FMI qui, « en 1952, a inventé le concept du prêt *stand-by*, lequel impose des conditions à l'octroi d'un crédit de la part de l'institution »¹⁴³². Ainsi, l'institution en occurrence, le FMI s'en est alors servi pour construire progressivement une politique inédite qui intègre la question de l'ajustement structurel de l'État aidé¹⁴³³.

991. La formalisation de la conditionnalité a pris du temps. En effet, tenant compte des déséquilibres structurels touchant de nombreux pays en développement membres ainsi que des pays anciennement socialistes en transition vers l'économie de marché, notamment en matière de balance des paiements, le FMI a progressivement mis en place de nouveaux concours financiers utilisant des éléments de conditionnalités¹⁴³⁴. Cependant, bien que dotée d'un cadre juridique au sein des organisations internationales, cette pratique de conditionnalité ne fait l'objet d'aucune définition ou codification en droit interne ou international. C'est ainsi que GOLD, un ancien conseiller juridique principal du FMI, a défini la conditionnalité mise en œuvre par son institution comme étant « les politiques économiques que le fonds souhaite voir suivre par les pays membres pour qu'ils puissent utiliser les ressources du fonds conformément

¹⁴³¹ *Ibid*, p. 198.

¹⁴³² Celine TAN., « Regulation and Resource Dependency: The Legal and Political Aspects of Structural Adjustment Program », in: Daniel D. BRANDLAW, David B. HUNTER (eds.), *International Financial Institutions and International Law*, éd. Kluwer Law International, 2010, 404 p, p. 170.

¹⁴³³ Jérôme SGARD., *L'économie de la panique*, Paris, La Découverte, coll. « TAP/Economie », 2002, p. 210.

¹⁴³⁴ On citera à cet égard le mécanisme élargi de crédit, la politique d'accès élargi, l'aide aux pays membres pour faire face aux chocs extérieurs (FFCI), la Facilité d'ajustement structurel (FAS), la Facilité d'ajustement structurel (FASR) et la Facilité pour la transformation systémique (FTS).

aux objectifs et aux dispositions des statuts »¹⁴³⁵. La conditionnalité est donc avant tout un instrument économique au service des organisations financières internationales.

992. Souvent associée aux institutions de Bretton Woods, « *la pratique de la conditionnalité s'est en fait étendue à la plupart des institutions multilatérales et bilatérales d'aide au développement* »¹⁴³⁶. Cette conditionnalité s'est par la suite accrue avec l'importance prise par la part des aides hors projet dans l'ensemble de l'APD. La progression de l'aide budgétaire (ou de programme) découle elle-même de l'opinion de plus en plus répandue dans la communauté internationale que l'aide budgétaire non affectée permet de mettre en œuvre une politique en faveur de la réduction de la pauvreté plus cohérente et donc plus efficace que les aides budgétaires affectées à des dépenses précises ou les aides-projet. Elle résulte aussi de l'idée que la fongibilité des ressources budgétaires rendrait illusoire l'affectation de l'aide à des dépenses particulières¹⁴³⁷.

993. Cette nouvelle manifestation de conditionnalité vise à renforcer l'application de l'économie de marché et du libéralisme économique. Dans cette perspective, l'Institution Financière Multilatérale exigera des États sollicitant un concours financier le respect des principes du libéralisme économique, ainsi que la mise en place dans le cadre national des conditions propres au développement des mécanismes de l'économie de marché. Ainsi, « *la Banque mondiale conditionne depuis quelques années un grand nombre de ses programmes de prêts à la définition de stratégies de lutte contre la pauvreté déterminée en partenariat avec les autorités nationales et le FMI pour aboutir à un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). Les stratégies de lutte contre la pauvreté sont élaborées par les pays alors qu'auparavant, les organisations donatrices appliquaient des plans standards à tous les*

¹⁴³⁵ Jerome GOLD., « Conditionality », *IMF Pamphlet Series*, n° 31, Washington DC: FMI, 1979, p. 12.

¹⁴³⁶ Patrick GUILLAUMONT., Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY., « La conditionnalité à l'épreuve des faits » in : *La négociation commerciale et financière internationale*, Rainelli (éd.), Paris, Economica, 1995, p. 65.

¹⁴³⁷ Chiffres AFD.

pays »¹⁴³⁸. En pratique, un CSLP est un document actualisé chaque année qu'un pays prépare en collaboration avec la Banque mondiale et le FMI. Il décrit les moyens que le pays se propose de mettre en œuvre pour favoriser la croissance et lutter contre la pauvreté. De plus, il dépend des besoins financiers externes et des principales sources de financement.

994. Le CSLP consiste, pour chaque pays, en une analyse des facteurs contribuant à la pauvreté, en un plan d'action et en une série d'indicateurs de progrès vers les objectifs fixés. Ce cadre se décline en différentes stratégies sectorielles adaptées aux spécificités de chacun des secteurs. En ce qui concerne par exemple le secteur éducatif, il apporte un soutien important au développement de l'éducation sur la base des liens qu'il établit entre la pauvreté et les faibles résultats scolaires. En d'autres termes, « *le CSLP en proposant une approche globale du développement économique conduit à intégrer le budget du secteur de l'éducation dans les plans nationaux de développement et à définir un programme de dépenses pour le secteur conforme au cadre logique à moyen terme du gouvernement* »¹⁴³⁹.

995. En outre, la conditionnalité existe également dans les relations bilatérales. En effet, « *un État qui souhaite obtenir une aide ou bénéficier d'un avantage commercial ou financier quelconque peut se voir contraint par son homologue à respecter un certain nombre de conditions* »¹⁴⁴⁰. Cette pratique existe déjà et est couramment utilisée dans le cadre de l'aide au développement, par exemple l'aide de l'Union européenne aux pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique)¹⁴⁴¹. En effet, « *l'UE a développé une stratégie conditionnelle économique, notamment avec le Mécanisme Européen de Stabilité, qui a été mis en place pour répondre à la crise des dettes souveraines et à la nécessité d'aider financièrement certains États membres*

¹⁴³⁸ Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., « Les accords internationaux qui fixent le cadre de l'aide aux pays en développement », in : Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., (Dir.), *Quelle cohérence pour l'éducation en Afrique : Des politiques au curriculum*, Belgique, éd. De Boeck Supérieur, 20014, pp. 25-40, p. 37.

¹⁴³⁹ Christian DEPOVER., Philippe JONNAERT., *ibid.*, p. 37 et s.

¹⁴⁴⁰ Élisabeth PAUL., « Ownership vs. Accountability ou le contrôle des fonds de l'aide au développement », *Reflets et perspectives de la vie économique* 2003, n°2, p. 29.

¹⁴⁴¹ Pour plus d'informations, voir Patrick GUILLAUMONT., Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY., « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, 2004, vol. 209, n°1, pp. 197-227, p.202.

de la zone euro »¹⁴⁴². Dans cet esprit, l'intégration d'une approche conditionnelle repose sur « une série de textes qui constituent un exemple manifeste d'outil de droit international créé récemment dans le but d'imposer une méthode de redressement aux pays en difficultés »¹⁴⁴³. Toutefois, il convient de rappeler que l'économie n'est pas le seul domaine propice à l'essor de la conditionnalité, d'autres exemples existent.

2) La conditionnalité politique

996. Comme mis en évidence dans la section précédente, l'évolution des aides au développement a fait émerger une nouvelle forme de conditionnalité qui n'est plus exclusivement centrée sur les questions économiques et la gestion des crises financières. Désormais, l'approche moderne des relations internationales par ses différents acteurs, dépasse très largement le domaine de l'économie. Cette modernisation des relations internationales dans le domaine spécifique des conditionnalités de l'aide au développement a permis aux bailleurs de fonds, notamment les pays développés de satisfaire d'autres ambitions, la conditionnalité politique. Cependant, contrairement à la conditionnalité économique, la conditionnalité politique est un principe peu connu. Dès lors, la question se pose de savoir : qu'est-ce qu'une conditionnalité politique ? Quelle place occupe-t-elle dans l'octroi de l'aide au développement ?

997. Définir la conditionnalité politique nécessite de définir tout d'abord les deux termes qui compose cette notion, notamment la conditionnalité et politique. En effet, comme l'écrivait Madame Catherine SCHNEIDER, « le terme conditionnalité renvoie à l'idée de soumettre un droit ou encore un avantage (comme de l'aide au développement) au respect d'un

¹⁴⁴² Antonio BARAGGLA., « Conditionality measures within the euro area crisis; a challenge to the democratic principle? », *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2015, vol. 4, n°2, pp. 268-688, p. 270.

¹⁴⁴³ V. L'article 3 et 12 Traité MES ; Article 136 TFUE, Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, JO L 140, 27/05/2013, p. 1–10.

certain nombre de critères, de droits ou de pratiques »¹⁴⁴⁴. Ainsi, dire que la conditionnalité est politique, c'est souligner le caractère politique des exigences ainsi posées. Ces exigences intéressent de manière générale le respect de la démocratie, de l'état de droit, des droits de l'homme qui constituent le noyau dur de la conditionnalité. Celle-ci est parfois élargie par exemple au respect des minorités ou à d'autres critères. On est alors en présence d'un bloc de conditionnalité plus vaste¹⁴⁴⁵.

998. Par ailleurs, la conditionnalité politique réside dans les contreparties exigées qui tendent toutes à faire avancer des objectifs de nature politique. Toutefois, ceux-ci demeurent particulièrement complexes, rendant d'autant plus imprécise toute tentative de définition. Ce qui implique ainsi que la portée de cette forme de conditionnalité dépend de la signification donnée à la notion de politique par ceux qui en font usage. Néanmoins, deux approches différentes coexistent. Tout d'abord, au sens large, celle-ci a une stature presque illimitée puisqu'elle désigne « *tous les éléments entrant dans le champ du politique, qui peut difficilement être circonscrit* »¹⁴⁴⁶. À cet égard, la signification de la conditionnalité politique n'est donc pas unique mais plutôt multiple. À cet égard, seule cette dernière acceptation est compatible avec les résultats observés, qui se concentre systématiquement sur la problématique de la gouvernance à l'État.

999. Au sens strict, cette notion de conditionnalité a connu une évolution notable, notamment tout au long du XX^{ème} siècle. Selon Carlos SANTISO., « *cette forme de conditionnalité oppose deux visions d'une même vision approche : l'une objective, l'autre*

¹⁴⁴⁴ Catherine SCHNEIDER., « La conditionnalité politique dans l'action extérieure de l'UE : une contribution particulière à la promotion de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme dans la société internationale », Forum du Conseil scientifique international du Consortium VOLGADOC sur « le rôle du droit international et du droit européen pour la défense de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme » Nijni Novgorod », 2004, 12 p, p. 1-2.

¹⁴⁴⁵ Catherine SCHNEIDER., *op. Cit.* p. 2.

¹⁴⁴⁶ Matthieu FAU-NOUGARET., *La conditionnalité démocratique : Étude de l'action des organisations internationales*, Thèse de doctorat, Université Bordeaux 4, 2004, p. 10.

subjective »¹⁴⁴⁷. En effet, la première renvoie historiquement aux déclenchements de la conditionnalité politique. À ce titre, elle a donné naissance à l'idée de bonne gouvernance. Ce qui signifie que les conditions imposées ont uniquement pour objectif de rendre le fonctionnement de l'État plus efficace et favorisée son développement.

1000. En outre, la conception subjective s'est renforcée plus récemment, après la fin de la Guerre Froide. Il résulte que cette forme de conditionnalité s'est transformée de manière progressive en conditionnalité démocratique. Dans ce contexte, elle vise non seulement à promouvoir le respect des droits de l'homme mais aussi, celui des principes de démocratie et de l'État de droit. Sa première préoccupation devient aussi l'instauration d'une « *forme de gouvernement dans lequel le pouvoir souverain réside et est exercé par l'ensemble des citoyens, directement ou indirectement à travers un système de représentation* »¹⁴⁴⁸.

1001. Suivant ce raisonnement, on pourrait donc vraisemblablement soutenir que « *la conditionnalité de la première génération n'avait pour ambition que de transformer les régimes politiques existant en démocratie* »¹⁴⁴⁹. Aujourd'hui le champ d'actions de cette conditionnalité de la première génération s'est nettement élargi incluant le respect des règles en matière de droits de l'homme ou les droits sociaux¹⁴⁵⁰. Ainsi, comme on l'a affirmé précédemment, la conditionnalité politique se concentre donc systématiquement sur la problématique de la gouvernance à l'État.

1002. Cette problématique de la gouvernance n'est pas vue de la même manière par les acteurs internationaux. En effet, les institutions de Bretton Woods, notamment la Banque mondiale, le FMI et l'UE n'ont pas la même vision de la gouvernance. Ainsi, la Banque mondiale, par exemple à une approche exclusivement économique, qui vise à établir une

¹⁴⁴⁷ Carlos SANTISO., « Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality », *the Georgetown Public Policy Review*, 2001, Vol, 7, n°1, p. 2.

¹⁴⁴⁸ Matthieu FAU-NOUGARET., *La conditionnalité démocratique : Étude de l'action des organisations internationales*, Loc. cit. 2004, p. 34.

¹⁴⁴⁹ Nadia MOLENAERS., Sebastian DELLEPIANE, Jorg FAUST, « Political Conditionality and Foreign Aid », *World Development*, 2015, vol. 75, p. 2-11.

¹⁴⁵⁰ Jan ORBIE., Lisa TORTELL, « The New GSP + Beneficiaries; Ticking the box or Truly Consistent with ILO finding? », *European Foreign Affairs Review* 14, 2009, vol. 10, p. 663-681, p. 667.

économie de marché. Tandis que l'UE, impose très souvent le respect des droits de l'homme et de démocratie comme conditions nécessaires pour l'obtention de son soutien financier. Alors en quoi consiste la conditionnalité liée au respect de la démocratie et au respect des droits de l'homme ? Selon Monsieur TOPANO., « *la conditionnalité liée au respect de la démocratie permet aux partenaires du développement de conditionner l'octroi de leur aide aux efforts de démocratisation des pays bénéficiaires de l'aide, notamment les pays africains au Sud du Sahara* »¹⁴⁵¹. En d'autres termes, « *la conditionnalité démocratique peut être définie comme étant la demande d'exigences spécifiques liées au concept de démocratie dont le respect par le bénéficiaire détermine la décision des pays donateurs d'approuver ou poursuivre le financement d'un prêt ou d'un don* »¹⁴⁵².

1003. En outre, en ce qui concerne la conditionnalité liée au respect des droits de l'homme, « *l'octroi de l'aide ou la signature de certains accords commerciaux requiert donc pour l'État récipiendaire une volonté de promouvoir les droits et libertés fondamentales. Cette volonté se traduit généralement par la reconnaissance, l'organisation et le développement des droits dans ces États. Ces derniers peuvent être aidés dans cette démarche par les États ou les institutions donatrices à travers les diverses assistances techniques. La conditionnalité suppose aussi une possibilité de sanctionner l'État qui ne respecte pas son engagement à assurer une meilleure protection des droits* »¹⁴⁵³. Toutefois, dans la pratique, il convient de constater qu'il est très difficile de garantir le respect des droits une fois que l'aide a été octroyée. D'où la nécessité d'envisager des améliorations pour le suivi du respect des libertés même après le bénéfice de l'aide.

¹⁴⁵¹ Victor K. TOPANO., « Conditionnante démocratique », in : colloque « *conditionnalité dans la coopération internationale* », Yaoundé, 20-22 juillet 2004, pp. 24-35, p. 24 et s.

¹⁴⁵² Sarah LENCZNER., « Quelle efficacité pour la conditionnalité démocratique incluse dans l'aide aux pays en développement de l'Union européenne », 2015, disponible sur <https://bloggsi.net/quelle-efficacite-pour-laconditionnalite-democratique-incluse-dans-pays-en-developpement-de-l'Union-europeenne/Comments> (Consulté le 24 aout 2019).

¹⁴⁵³ Sarah LENCZNER., *ibid.*

1004. Cette forme de conditionnalité n'existe pas seulement sur le plan multilatéral. En effet, sur le plan bilatéral, les États individuellement¹⁴⁵⁴ pris ont également recours à la conditionnalité politique dans le cadre de leur aide internationale. Cependant, la technique reste la même que celle des organisations internationales. Néanmoins, « *seul le contenu exact des conditions attachées aux aides est susceptible de changer, et ce, selon la politique étrangère conduite par l'État qui la dispense à un instant donné* »¹⁴⁵⁵. Elle est alors la plus susceptible de varier fortement dans des laps de temps courts, compte tenu du calendrier électoral en place. Dans l'ensemble, la plupart des pays donateurs suivent les mêmes préoccupations en termes de démocratie et de droit humains.

1005. Dans ce cas de figure, la conditionnalité politique consiste à lier la politique économique d'un État avec un autre État à un l'octroi par ce pays de concessions politiques ou économiques. Cette stratégie de conditionnalité peut dès lors se faire de deux façons distinctes. D'une manière positive, ou l'on va adopter des mesures de préventions, et d'une manière négative, via des séries de sanction. Cette dernière s'inscrit en premier lieu dans le droit international des Traités et notamment dans le cadre de la Convention de Vienne de 1969 qui encadre très strictement le droit du co-contractant de suspendre ses obligations dans ses articles 60 et 65¹⁴⁵⁶. Ces dispositions limitent la suspension d'un accord à l'hypothèse d'une violation substantielle de ses obligations par le partenaire¹⁴⁵⁷ et subordonnent ce droit à des conditions procédurales très strictes¹⁴⁵⁸. Après avoir exposé le concept de conditionnalité de l'aide au développement, il convient à présent de déterminer l'évolution relative aux effets de cette conditionnalité de l'aide.

¹⁴⁵⁴ Jonathan FISCHER., « Does it Work? Work for Whom? Britain and Political Conditionality since the Cold War », *World Development*, 2015, vol. 75, p. 13-25.

¹⁴⁵⁵ Gordon CRAWFORD., *Foreign aid and political reform? a comparative analysis of democracy assistance and politica conditionality*, New York, 2001, p.61.

¹⁴⁵⁶ Cf. Art. 60 et 65 de la Convention de Vienne de 1969.

¹⁴⁵⁷ Cf. Art. 60 de la Convention de Vienne de 1969.

¹⁴⁵⁸ Cf. Art. 65 de la Convention de Vienne de 1969.

§2 : L'évolution des effets de la conditionnalité de l'aide

1006. Globalement, les différentes formes de conditionnalité peuvent engendrer des effets positifs, susceptibles de sécuriser les relations financières internationales et d'améliorer l'allocation des actifs financiers (A). Des critiques sont cependant parfois émises sur la base, notamment, de certaines conditionnalités susceptibles engendrées des effets quasiment négatifs (B).

A. Les effets positifs de la conditionnalité de l'aide

1007. Si l'on tente de classer les missions de la conditionnalité en fonction des objectifs recherchés, il est possible de distinguer deux catégories d'effets. Une conditionnalité à finalité prudentielle (au sens où celle-ci est destinée à assurer un contrôle de certaines activités économiques et financières) (1) et une conditionnalité à finalité régulatrice (2), exercée de manière à favoriser la recherche de l'intérêt général, soit de l'organisation internationale, soit des États pris individuellement, soit de la communauté internationale dans son ensemble.

1) Une finalité prudentielle

1008. Selon Alain PIQUEMAL., « *la conditionnalité à finalité prudentielle a pour objectif de rendre plus sûr le déroulement d'une opération financière internationale, exercée par exemple sous la forme d'un prêt, tant en ce qui concerne le fonctionnement de l'institution financière multilatérale (IFM) qui accorde le concours financier, que pour ce qui est des finances publiques de l'État emprunteur ou de la bonne gestion des entreprises privées débitrices* »¹⁴⁵⁹. Se manifestant ainsi, la conditionnalité exercera certes une prudence dans le suivi de l'opération. Mais, ce contrôle ne doit pas être perçu comme une mesure portant atteinte à l'indépendance de l'État.

1009. En contrepartie de leurs financements ou d'annulations de dette en faveur du développement, « *les bailleurs de fonds internationaux exigent en effet des pays récipiendaires le respect d'un ensemble de conditions politiques, techniques, démocratiques* ». Concrètement,

¹⁴⁵⁹ Alain PIQUEMAL., *op. cit.*, p. 306-318.

ces dernières permettent aux créanciers de s'assurer du remboursement des prêts, mais également de garantir que les fonds dégagés seront utilisés à bon escient. À ce titre, elles peuvent concerner tous les champs de l'action gouvernementale, notamment de déficit public, de fiscalité, de privatisation d'une entreprise clé, plafonds budgétaires, maîtrise de l'inflation, politique commerciale.

1010. Cependant, en raison de leurs conditions de création, de leurs structures et de la prépondérance d'un nombre restreint de pays membres, les organismes internationaux du financement du développement tendent à faire prévaloir une certaine conception particulière du développement. En effet, en vertu des statuts de la Banque mondiale ne doit pas tenir compte des motivations politiques dans ses opérations de financement, lesquelles ne doivent être menées qu'en fonction de critères économiques. Aux termes de l'article IV, section 10, « *la Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un État membre quelconque, ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'État membre (ou des États membres) en cause. Leurs décisions seront fondées exclusivement sur des considérations économiques* »¹⁴⁶⁰. Toutefois, selon les termes mêmes des documents provenant de la banque « *cela ne veut pas dire toutefois qu'elle ne doit pas tenir compte des situations ou événements politiques qui risquent d'avoir des répercussions économiques dans les pays membres. Les orientations économiques d'un pays peuvent être liées à sa politique générale, ce qui fait qu'à cet égard les décisions de la Banque peuvent être influencées par les affaires intérieures d'un pays, ou peser sur elles* »¹⁴⁶¹. De ces considérations, il est compliqué de différencier nettement les problèmes politiques des problèmes économiques. Il est indiscutable que la Banque mondiale tend à faire prévaloir les principes de l'économie du marché, notamment les jeux de concurrence, de profit corolaire d'un risque contrôlé ainsi que le rôle primordial des investissements privés¹⁴⁶².

¹⁴⁶⁰ L'article V, section 6 des statuts de l'IDA, et l'article III, section 9 des statuts de la SFI contiennent des prescriptions analogues.

¹⁴⁶¹ Cf. BANQUE MONDIALE et IDA., *Questions et réponses. Janvier 1972*. Washington DC., p.7 ; BIRD, SFI, IDA, *Principes et Opérations*, Washington, DC, 1963, pp. 32 et 48.

¹⁴⁶² François LUCHAIRE., *L'aide aux pays sous-développés*, PUF, 1971, p. 28.

1011. Par ailleurs, la Banque mondiale en examinant une demande de prêt évalue également la politique économique du pays emprunteur et la qualité de sa gestion politique, ainsi qu'elle s'assure de sa « capacité de remboursement ». Dans cet ordre d'idée, la Banque est, par conséquent, amenée à évaluer et à apprécier les situations politique et économique d'un pays. Or, la Banque n'accepte pas, contrairement aux Banques commerciales, la situation politique et économique d'un pays comme donnée. Au contraire, elle recommande au pays emprunteur « *d'apporter à sa politique certains changements qui, selon elle, serviraient mieux le développement* »¹⁴⁶³. Ainsi, il est arrivé souvent que la Banque soit à l'origine de certains changements dans le pays emprunteur : la promulgation d'une législation favorable aux investissements privés ; le changement, dans la structure économique (la Banque est d'ailleurs très hostile envers les entreprises publiques ou semi-publiques) ; l'adoption d'un système de planification de l'économie¹⁴⁶⁴.

1012. Souvent ces changements constituent des conditions à l'octroi d'un prêt de la part de la Banque¹⁴⁶⁵. Celle-ci est ainsi amenée à exercer une sorte de pression sur le mode de développement d'un pays bénéficiaire et à modifier la politique de ce pays ; et elle tend ainsi à faire prévaloir sa conception du développement au risque de s'immiscer dans les affaires intérieures d'un pays bénéficiaire de ses prêts. L'organisation internationale, notamment les institutions financières internationales contribue à la prévention des difficultés de fonctionnement de l'opération financée et permet de limiter, sinon supprimer, nombre de sinistres provoqués par un manque de rigueur de l'emprunteur.

¹⁴⁶³ BANQUE MONDIALE et IDA., *op. Cit.*, p.15.

¹⁴⁶⁴ Daniel BALDWIN., *op. cit.* p.78; BIRD., Second Annual Report, p.14; *BIRD et IDA, Policies and Operations*, pp.41 et 32-38.

¹⁴⁶⁵ Voir l'accord conclu entre la BIRD et le Gouvernement de Sri-Lanka relatif à un prêt pour la construction d'une centrale hydraulique et d'une centrale thermique, du 6 juin 1961, Recueil des traités, vol. 414, p.349 ; Brochés, « *Les aspects juridiques de l'activité de la Banque mondiale* », dans Les investissements et le développement économique du tiers monde, Colloque juridique international, Paris, Pédone, 1967, pp.285-294.

2) Une finalité régulatrice

1013. La régulation est le fondement même de l'ajustement structurel, c'est-à-dire « *imposer plus de rigueur économique et sociale, financière, aux pouvoirs publics, de manière à éviter des déséquilibres monétaires et financiers, lesquels vont largement engendrer l'inflation, mais également la baisse des investissements directs ou de portefeuille lié à la défiance internationale* »¹⁴⁶⁶. Ainsi, pour mieux découvrir l'idée que recouvre ce type de conditionnalité, il convient d'analyser cette régulation non seulement sur le plan économique et financière, notamment la régulation par des standards de bonne gestion des finances publiques (a) mais aussi sur le plan politique et juridique (b).

a. La régulation par des standards de bonne gestion des finances publiques

1014. Le terme de « *régulation* » est régulièrement utilisé dans le champ de l'économie et des politiques publiques. Il recouvre toute « *intervention réalisée dans le cadre d'une action appropriée et dosée en vue de maintenir ou de rétablir l'état réputé souhaitable ou acceptable d'un système économique ou social* »¹⁴⁶⁷. Cependant, si le principe même de régulation fait largement consensus, le débat reste « *largement ouvert pour ne pas dire franchement controversé en ce qui concerne la nature, le point d'application et l'intensité de ces actions* »¹⁴⁶⁸.

1015. En outre, dans le domaine spécifique de l'aide au développement, les conditions à finalité régulatrice interviennent lorsqu'un État est confronté à des déséquilibres économiques graves et un endettement excessif. En d'autres termes, les conditionnalités à finalité régulatrice interviennent en cas de nécessité de soutien de la balance des paiements. On parle de soutien de balance de paiement lorsque le solde de la balance des biens et services est déficitaire (les importations excèdent les exportations), les réserves de change d'un pays s'amenuisent. La

¹⁴⁶⁶ Alain PIQUEMAL., *op. cit.*, p. 306-318.

¹⁴⁶⁷ Jamal Ibrahim HAIDAR., « Impact of Business Regulatory Reforms on Economic Growth », in: *Journal of the Japanese and international Economies*, Elsevier, vol. 26(3), 2012, pp. 285-307, p. 285.

¹⁴⁶⁸ Jamal Ibrahim HAIDAR., *ibid.*, p. 285.

banque centrale dispose alors de moins en moins de devises étrangères : les importations deviennent plus difficiles¹⁴⁶⁹. Pour faire face à cette situation, l'aide consiste ici à lui prêter des devises à plus ou moins long terme. Ces prêts s'accompagnent de conditionnalités macroéconomiques, négociées voire imposées aux gouvernements, visant à rétablir un équilibre financier : ce sont par exemple les fameux « plans d'ajustement structurel » des années 1980¹⁴⁷⁰.

1016. Historiquement, le soutien de la balance des paiements a d'abord pris la forme d'un paiement direct d'importations jugées « essentielles » sur présentation de justificatifs ; puis simplement d'une vérification comptable que le total des importations dépasse le montant du soutien

1017. Selon Habib GHERARI., une telle conditionnalité se manifeste le plus souvent « *par une production normative, l'élaboration et la diffusion de standards de bonne gestion des finances publiques accompagnées de mécanismes d'évaluation* »¹⁴⁷¹. Cette dernière est indispensable pour veiller à ce que l'aide soit utilisée pour atteindre les objectifs de développement. En effet, des systèmes solides de gestion des finances publiques (GFP) sont essentiels à la prestation de services et à la gestion économique efficace et durable. Dans un tel contexte, les États sont efficaces et responsables lorsqu'ils sont soutenus par de bons systèmes et institutions de GFP. S'inspirant de cette réalité, la Déclaration de Paris, le Programme d'action et le Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement engagent les pays à renforcer leurs systèmes de gestion des finances publiques et engagent les partenaires du développement à augmenter le montant de l'aide extérieure qui passe par les systèmes de GFP d'un pays afin de renforcer ces derniers et de parvenir à un développement plus efficace et durable. Aux termes de l'article 27 de la Déclaration de Paris 2005, « *les pays partenaires et les donateurs s'engagent conjointement à harmoniser les études de diagnostic*

¹⁴⁶⁹ Olivier CHARNOZ, Jean-Michel SEVERINO, *op. cit.*, p. 17.

¹⁴⁷⁰ Pour de plus amples informations sur la question du plan d'ajustement structurel, cf. *supra*, Partie 1, Titre 1, Chapitre 1, Section 1.

¹⁴⁷¹ Habib GHERARI., « Le développement de la coordination des politiques budgétaires en droit international », in : Jean-Marc SOREL., Régis CHEMAIN (dir.). « *Quelle souveraineté budgétaire pour les États ?* », *op. Cit.* p. 15 et s.

effectuées et les cadres d'évaluation des performances utilisés dans le domaine de la gestion des finances publiques ».

1018. Dans ce contexte, il s'agit de principe et de bonnes pratiques de gouvernance budgétaire et financière dont les IFI, mais pas exclusivement, sont les principaux promoteurs depuis les années 1990¹⁴⁷². Il est d'ailleurs significatif d'indiquer à ce propos que la Banque mondiale a ainsi publié en 1998 un manuel sur la gestion des dépenses publiques qui est un document de référence contenant des principes et des bonnes pratiques en vue d'améliorer la gestion budgétaire et financière des États¹⁴⁷³.

1019. Toujours, dans le même ordre d'idées, de nombreux instruments de diagnostic et d'analyse ont été aussi mis en place pour évaluer la gestion des finances publiques, celle des dépenses publiques ou certains aspects spécifiques comme les procédures de passation des marchés publics. C'est dans cet esprit que *« les partenaires et les donneurs s'engagent conjointement à engager des ressources suffisantes à l'appui du renforcement des capacités et de réformes de la passation de marchés s'inscrivant dans un horizon de moyen à long terme »*¹⁴⁷⁴.

1020. Enfin, il est important de rappeler que *« la Banque accorde aussi une importance aux questions institutionnelles et de gouvernance, notamment à la qualité de la gestion publique. D'ailleurs, faut-il rappeler que dans cette perspective, la Banque mondiale a ainsi introduit des Revues institutionnelles et de gouvernance »*¹⁴⁷⁵. De plus, de par son initiative, des indicateurs d'examen institutionnel et de performance ont été définis (Country Performance

¹⁴⁷² Benoit CHEVAUCHEZ., « Gouvernance budgétaire et gestion des dépenses publiques : un domaine d'activité croissant des organisations internationales », *Gestion & finances publiques*, n°7, 2010, pp. 551-554, p. 552 ; Carlos SANTISO., « Combattre la corruption et améliorer la gouvernance financière : les institutions financières internationales et le renforcement du contrôle budgétaire dans les pays en développement », *op. cit.* p. 466.

¹⁴⁷³ WORLD BANK., « Public expenditure management Handbook », *The World Bank*, 1998, disponible sur <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/hanbank/pem.98.pdf>. (Consulté le 06 mai 2017).

¹⁴⁷⁴ Cf. la Déclaration de Paris 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement, art. 28 al. 2.

¹⁴⁷⁵ C. LAURENT., « Les standards internationaux de la bonne gouvernance selon la Banque Mondiale », in : Michel BOUVIER. (dir.). *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde (acte de la IV^e Université de Printemps de Finances Publiques organisée par FONDAFIF)*, LGDJ, 2009, p. 27.

and Institutional Assessment (CPIA)). L'objectif de ces indicateurs est de mesurer la qualité de certains aspects de la gestion publique comme la transparence, la lutte contre la corruption, la gestion financière et la fonction publique.

b. La régulation politique et juridique

1021. La conditionnalité est souvent présentée comme une nouvelle forme d'ingérence directe ou indirecte dans les affaires intérieures d'un État. Cependant, il convient de souligner que si ingérence il y a, il s'agit d'une ingérence juridiquement acceptée par les gouvernements concernés. La question se pose dès lors de déterminer si une telle conditionnalité est compatible ou non avec la souveraineté politique et juridique d'un État débiteur ; Ne porte-t-elle pas atteinte au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou au principe du libre choix du système politique et économique, par référence aux principes posés par résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies ? À ces questions, deux réponses peuvent être apportées, de nature juridique ou politique.

1022. En ce qui concerne la réponse juridique, « *la conditionnalité est négociée entre l'IFM et les pouvoirs publics (même si l'exercice peut apparaître parfois déséquilibré) et acceptée en dernier ressort par les gouvernements* »¹⁴⁷⁶. Elle ne porte donc pas atteinte formellement à leur souveraineté. Cependant, la réponse politique est, quant à elle, plus nuancée. En effet, « *effectivement, les gouvernements, dans plusieurs formes de conditionnalité, renoncent, au moins partiellement, à une fraction de l'exercice de leur souveraineté économique* »¹⁴⁷⁷. Ce renoncement n'est cependant pas propre à l'exercice de la conditionnalité d'intégration économique plus fréquent avec le développement des organisations d'intégration économique régionales dans lesquelles les États renoncent à l'exercice plénier de leur souveraineté¹⁴⁷⁸.

¹⁴⁷⁶ Alain PIQUEMAL, « La notion de conditionnalité et les organisations internationales économiques et financières », in : *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Université de Nice-Sophia Antipolis, Institut de droit de la paix et du développement, Paris, Pédone, 1996, p. 309.

¹⁴⁷⁷ Alain PIQUEMAL, *ibid.*, p. 309.

¹⁴⁷⁸ Alain PIQUEMAL, *op. cit.*, p. 309 et s.

1023. Par ailleurs, la problématique du renoncement de la souveraineté des États du tiers monde nous conduit à nous interroger sur le sens des dynamiques internationales contemporaines, notamment la mondialisation, l'interdépendance croissante des sociétés, la crise économique et financière, les conflits apparemment insolubles, la perte de maîtrise des États sur les problèmes internationaux voire sur eux-mêmes ou tout ce qui semble constituer le pain quotidien des relations internationales. La souveraineté est « *le droit absolu, exclusif et permanent de disposer librement de son présent et de son futur. Elle affirme une identité et une volonté créatrices de droits et d'obligations. En matière de politique, la souveraineté est le droit absolu d'exercer une autorité législative, judiciaire et/ou exécutive sur une région, un pays ou sur un peuple* »¹⁴⁷⁹.

1024. La souveraineté nationale caractérise l'indépendance de l'État-nation par rapport à d'autres États ou à des instances internationales, hormis pour les autorités que cet état a librement accepté de céder. Pour tout État ou Peuple, la souveraineté est l'expression concrète et visible de plusieurs droits fondamentaux dont le droit de disposer d'eux-mêmes, le droit d'avoir sa propre histoire, et le droit à la différence et à l'originalité. En pratique, le mot de souveraineté est donc étroitement associé à ceux de Liberté et d'Indépendance. La souveraineté s'oppose donc à l'autonomie qui est une fausse indépendance ou une liberté conditionnelle puisqu'elle s'exerce dans un espace délimité et contrôlé par une autorité extérieure. L'autonomie ici s'entend sur le plan politique, économique, social et sécuritaire.

1025. En réalité, l'expression ou l'application de ce principe passe par la pleine possession de ses moyens d'actions des ressources propres. Or dans les pays en développement, la précarité économique et financière de certains États, qualifiés à juste titre de pays pauvres ou pays en développement, oblige leurs gouvernements à tendre la main pour survivre. Or le plus souvent, l'octroi de ces aides est assujéti aux conditionnalités sur le plan politique, économique et social. Dans de telle situation, peut-on parler encore de souveraineté de pays pauvres ou pays en voie de développement ?

¹⁴⁷⁹ Maurice KAMTO., « Pauvreté et souveraineté dans l'ordre international contemporain », in : *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Université de Nice-Sophia Antipolis, Institut de droit de la paix et du développement, Paris, Pédone, 1996, pp. 284.305, p.285.

1026. En analysant bien en profondeur les pratiques des bailleurs de fonds, notamment dans le cadre des conditionnalités qu'ils exigent pour l'obtention de leurs aides, on constate que les pays pauvres (pays en développement), sont confrontés à des entraves réelles à leur souveraineté. Parmi ces entraves, figure en bonne en place, la soumission à la loi du marché, la trop grande dépendance vis-à-vis de l'extérieur, l'endettement trop lourd, la soumission aux mesures de redressement économique et ingérence des bailleurs de fonds dans la gestion des affaires d'États.

B. Les effets négatifs de la conditionnalité de l'aide

1027. Les contraintes que l'aide internationale exerce sur les pays bénéficiaires sont plus connues sous l'image négative de l'effet de dépendance des États bénéficiaires et des conséquences sociales des réformes économiques et structurelles imposées par les mesures d'ajustement structurel. Sur le plan strictement budgétaire deux séries de contraintes sur les finances publiques peuvent être imputées à l'APD. La première est d'ordre financier (1) et la seconde est d'ordre juridique (2), car elle met en cause le cadre juridique de gestion des finances publiques.

1) Les contraintes d'ordre financier

1028. On peut parler de contraintes financières en raison du poids difficilement supportable de l'APD qui menace ainsi la soutenabilité à long terme des finances publiques et la bonne discipline financière des États qui en bénéficient. À titre d'exemple, l'accumulation des prêts à intérêts non remboursés engage les États dans le cycle de l'endettement (a). De même, les multiples pratiques de conditionnalités des organismes d'aide placent les États dépendants de ressources extérieures dans une situation d'insécurité financière en raison de l'imprévisibilité du décaissement des montants prévus (b).

c) a. L'accumulation des prêts à intérêts non remboursés

1029. Le poids de la dette extérieure sur les finances publiques reste la première conséquence négative de l'APD. Car comme le notait déjà Pierre PACQUEMOT.,

« l'endettement contribue, avec les effets sociaux désastreux des PAS, à alimenter l'image négative et les critiques adressées à l'aide internationale. La gestion de la dette est une préoccupation majeure de tous les pays bénéficiaires de l'APD. Car la dette publique extérieure de ces Etats bénéficiaires représente un poids important pour les finances publiques de ces derniers. Elle est le produit de l'accumulation des prêts accordés par les bailleurs de fonds internationaux depuis les années 1960 »¹⁴⁸⁰. Ainsi, les prêts accordés par les bailleurs de fonds internationaux sont en elles-mêmes profondément génératrice de dette. En conséquence, les remboursements qu'elle engendre provoquent une hémorragie de capitaux pour les pays bénéficiaires.

1030. En outre, la question de l'endettement s'est surtout posée avec acuité après les politiques d'ajustement structurelle (PAS) et l'arrivée à échéance des prêts massifs accordés pendant les années 1980-1990. En effet, selon les conditions posées pour l'obtention des aides, les États qui ont bénéficié des concours des bailleurs de fonds devaient rembourser les capitaux accordés en plus des intérêts des prêts. Il est arrivé que « le remboursement de l'aide en plus des intérêts par les États à échéance opère des transferts nets négatifs vers les pays et organismes d'aide. On entre ainsi dans un cercle vicieux : les nouveaux emprunts servent au remboursement du principal et des intérêts »¹⁴⁸¹. Ce phénomène auto-entretenu depuis les débuts de l'aide internationale aboutit à la crise de l'endettement, souvent dénoncée comme le signe d'un nouvel impérialisme économique qui compromet la soutenabilité à long terme des finances publiques nationales. Ce phénomène est bien connu par des États africains en raison de leur rôle de dépendance des flux de financements extérieurs.

1031. Ainsi, l'endettement est un phénomène néfaste pour les finances publiques de ces États, déjà fragilisés par la baisse de leurs produits d'exportation, essentiellement constitués de matières premières et des balances commerciales structurellement déficitaires. C'est le constat de leur endettement excessif des pays en développement qui a conduit aux engagements

¹⁴⁸⁰ Pierre JACQUEMOT., « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective », *Afrique contemporaine*, n° 239-2011, pp. 23-34, p. 29.

¹⁴⁸¹ Henri Joël LANGNISSOU., *L'aide au développement de l'union européenne et la gestion des finances publiques en Côte d'Ivoire*, Université Catholique de l'Afrique de l'Ouest, Unité Universitaire d'Abidjan, Master en Droit public, 2005, p.49.

d'annulation de la dette bilatérale et multilatérale avec les initiatives PPTE et IADM. La maîtrise de la dette publique extérieure est même devenue une préoccupation des autorités communautaires ouest-africaines¹⁴⁸².

b. L'imprévisibilité des financements par les mesures d'évaluation des systèmes de gestion budgétaire

1032. En principe, « *la multiplicité des bailleurs et des modalités de conditionnalités affecte directement la mobilisation des ressources extérieures. De plus, les conditionnalités incompatibles relatives les unes aux politiques à mettre en œuvre et les autres aux performances et résultats obtenus accentuent l'imprévisibilité de l'aide internationale* »¹⁴⁸³. Certes, toute l'aide internationale n'est pas soumise à des conditionnalités de résultats. Mais, en subordonnant « *le décaissement d'une partie à l'atteinte de certains résultats, par nature aléatoires, ou à des conditionnalités de moyens dont les critères d'appréciation demeurent souvent incertains, les pratiques des bailleurs placent les budgets des pays considérés dans une insécurité financière* »¹⁴⁸⁴. Le risque à craindre, comme ce fut le cas en Guinée lors du test de la réforme de la conditionnalité de l'UE, est l'instabilité de la situation financière du fait de l'imprévisibilité des flux d'aide extérieure. Ainsi, l'incertitude des financements nuit à l'exhaustivité des ressources des pays bénéficiaires qui ne peuvent prévoir à l'avance le montant des financements extérieurs dont ils disposeront au cours de l'année.

1033. Par ailleurs, dans le contexte de ces pays bénéficiaires, la prévisibilité des ressources extérieures semble indispensable à une gestion budgétaire efficace et à l'atteinte de résultats. Cependant, « *la volatilité des flux d'aide compromet fortement l'aptitude des pays africains à planifier leurs dépenses et donc à engager les compléments d'investissement*

¹⁴⁸² Henri Joël LANGNISSOU., *op. cit.*, p. 50.

¹⁴⁸³ Dwight H PERKINS., Steven RADELET., David L. LINDAUER., *Économie du développement*, Paris, 3^e éd ; De Boeck Université, 2008, p. 680.

¹⁴⁸⁴ Gabriel NOUPOYO., « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *op. Cit.* p. 98.

*indispensables pour satisfaire aux objectifs de développement de long terme »*¹⁴⁸⁵. Dans ce contexte, « *l'imprévisibilité des flux de financements extérieurs est accentuée avec la crise des finances publiques et des dettes souveraines dans les pays bailleurs ; une crise qui se répercute indirectement sur le respect des promesses d'aide au développement »*¹⁴⁸⁶. Il convient ainsi de noter que la crise de la dette publique et les déficits publics diminuent les financements de l'APD par les bailleurs bilatéraux.

1034. Les réformes de la conditionnalité depuis l'IPPTE ont ouvert une nouvelle approche des modalités de l'aide. En rupture avec les mécanismes passés, l'aide de « *seconde génération* »¹⁴⁸⁷ repose sur la coordination des bailleurs, la globalisation des flux et l'orientation de la gestion budgétaire vers plus de transparence et de résultats¹⁴⁸⁸. Cette approche a été déjà préfigurée lors du test de la nouvelle conditionnalité au Mali¹⁴⁸⁹. Au-delà des difficultés d'appréhension des formes et modalités d'intervention des bailleurs, c'est à la soumission des politiques budgétaires des États à des dispositifs de surveillance internationale et la limitation de leurs marges de liberté qu'il faut souligner. Elles démontrent en effet que la gestion des finances publiques dans les États africains reste encore soumise aux mécanismes établis par les bailleurs.

2) Les contraintes d'ordre juridique

¹⁴⁸⁵ Gabriel NOUPOYO., *ibid.*, p. 98.

¹⁴⁸⁶ Louis Jacques VAILLANT., « Crises, finances publiques et aide au développement », *RFFP*, n°108, 2009, pp. 61-68, p.63.

¹⁴⁸⁷ Par opposition aux aides-projets et aides-programmes qui peuvent être qualifiés d'aide de « première génération » ; Florence DE LUCCA et Marc RAFFINOT, « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, 2007/3-4, n° 223, p. 196.

¹⁴⁸⁸ Isaline BERGAMASCHI., Alassane DIABATE., Élisabeth PAUL., « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 231.

¹⁴⁸⁹ *Ibid.*, p. 197 ; Isaline BERGAMASCHI., Alassane DIABATE., Élisabeth PAUL., « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de l'« appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 228.

1035. Sur le plan juridique, deux types de contraintes de l'APD peuvent être distingués. D'une part, le recours à des procédures et institutions dérogatoires de gestion de l'aide est source de fragilisation des circuits classiques de gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires (a). D'autre part, les nouvelles techniques budgétaires imposées à l'occasion des réformes de la conditionnalité contraignent à l'adaptation des cadres de gestion budgétaires et comptables, longtemps dominés par une logique de budgets de moyens (b).

d) a. La fragilisation des règles et procédures de gestion budgétaire

1036. De façon générale, *« les pratiques des organismes d'aide affectent les systèmes de gestion budgétaire et comptable dans les États bénéficiaires. La cause de ce phénomène est l'absence de coordination entre bailleurs et le manque de cohérence dans leurs interventions »*¹⁴⁹⁰. Dans ce contexte, pour échapper aux procédures budgétaires et comptables, jugés lourds et contraignants, les organismes d'aide recourent très souvent à des mécanismes autonomes, dérogatoires aux administrations et procédures ordinaires de gestion des dépenses. Comme l'explique Michel BOUVIER, *« cela accentue l'éclatement du budget et fragilise le respect des circuits classiques de la dépense »*¹⁴⁹¹.

1037. De plus, l'un des inconvénients de ces interventions fragmentées est également la création de structures parallèles ad hoc chargées de la gestion des projets financés par les fonds extérieurs. En effet, ces structures de gestion des projets débauchent très souvent les administrations de leurs meilleurs agents, attirés par les meilleures rémunérations. Bien que des progrès aient été faits, *« la tendance n'a pas encore disparu et ce malgré la promotion des*

¹⁴⁹⁰ Stephen SHARPLES., Charles TELLIER., « Reformes des finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette », *Afrique contemporaine*, n°223-224, 2007/3-4, pp.251-270, p. 264.

¹⁴⁹¹ Michel BOUVIER., « La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone (étude réalisée à la demande du Ministère des affaires étrangères et du Ministère de l'économie, des finances et du développement) », 2004, p. 181-182.

principes d'appropriation et d'alignement par la Déclaration de Paris »¹⁴⁹². Ainsi, dans le cadre de la nouvelle conditionnalité, il arrive que « les bailleurs poursuivent des intérêts divergents et n'accordent pas les mêmes priorités sur les actions à soutenir. De plus, les réformes de la gestion des finances publiques manquent non seulement d'une dynamique unique et cohérente mais aussi des contradictions entre bailleurs subsistent »¹⁴⁹³. Car, la divergence des réformes préconisées ne facilite pas non plus une meilleure compréhension des mesures à engager, ce qui les rend parfois illisibles¹⁴⁹⁴.

1038. De même, le changement de la méthode de gestion vers une culture de performance devient dans un tel contexte lourd et difficilement compréhensible par les administrations intéressées. C'est pour remédier à toutes ces conséquences que la communauté des bailleurs de fonds a opéré avec les pays bénéficiaires de l'aide une réforme visant à coordonner leur intervention en une aide budgétaire globalisée (ABG)¹⁴⁹⁵, en vue d'une meilleure efficacité de leur intervention. La question se pose alors de savoir, qu'est qu'une ABG ? En effet, Selon le glossaire des termes de l'aide publique au développement, « *l'aide budgétaire générale (ABG) est une aide destinée à financer le budget de l'État partenaire sans affectation à des dépenses pré-identifiées. Elle est inscrite en ressources du budget de l'État et décaissable selon certains critères prédéfinis (indicateurs de mise en œuvre des Cadres stratégiques de croissance et de lutte contre la pauvreté ou d'amélioration de la gestion des finances publiques)* »¹⁴⁹⁶.

¹⁴⁹² Isaline BERGAMASCHI., Alassane DIABATE., Élisabeth PAUL., « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de « l'appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n° 223224, 2007/3-4, p. 243.

¹⁴⁹³ Henri Joël LANGNISSOU., *op. cit.*, p. 56.

¹⁴⁹⁴ Gabriel NOUPOYO., « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *op. cit.* p. 96-98.

¹⁴⁹⁵ Pour plus d'information, voir supra chapitre 2, section 2, paragraphe 1.

¹⁴⁹⁶ V. Le lien : www.diplomatie.gouv.fr/fr/photos-videos-publications/publications/enjeux-planetaires-cooperation/rapports/ (consulté le 15 juin 2019)

1039. En d'autres termes, l'ABG consiste à transférer les ressources et flux de financement extérieurs directement sur le budget du pays récipiendaire¹⁴⁹⁷. Contrairement à l'aide-projet et à l'aide programme, l'ABG présente l'avantage d'être fongible avec les autres ressources de l'État qui peut dès lors utiliser certaines proportions à des fins qui ne correspondent pas nécessairement aux priorités des bailleurs. Le nouveau dispositif devrait conduire à des pratiques de conditionnalités et des dispositifs d'évaluation communs plus respectueux des procédures budgétaires des États. La plupart des organismes d'aide s'accordent sur le bien-fondé de cette nouvelle modalité de l'APD¹⁴⁹⁸.

1040. En outre, l'ABG permet d'utiliser les procédures normales de la dépense et est supposée être mieux efficace que l'aide ciblée dans la conduite de politiques budgétaires stables et de lutte contre la pauvreté. L'aide budgétaire permet enfin, mieux que l'aide ciblée sur des projets ou programmes précis, la responsabilisation et l'appropriation nationale des politiques et l'utilisation des circuits nationaux de la gestion budgétaire. Le passage à une ABG répond aussi, du point de vue des bailleurs, à un enjeu de réduction des coûts de gestion. Les bailleurs s'en remettent ainsi aux administrations et procédures des États, au détriment des structures souvent ad hoc de gestion des aides-projets et aides programmes.

1041. Outre la fragilisation des circuits de gestion des finances publiques, les pratiques des bailleurs extérieurs réorientent la gestion vers un nouveau paradigme budgétaire, source de contrainte pour les finances publiques des États concernés.

b. Les difficultés de mise en œuvre des réformes budgétaires imposées pour l'obtention de l'aide

1042. Les nouvelles conditionnalités des bailleurs impulsent le changement du système de gestion des finances publiques. Cependant, la multiplicité des bailleurs de fonds, aux

¹⁴⁹⁷ V. la définition des trois (3) modalités d'aide par Pierre JACQUEMOT, « Harmonisation et appropriation de l'aide. Commentaires autour de l'expérience du Ghana », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 164.

¹⁴⁹⁸ Patrick GUILLAUMONT., Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY., « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, printemps 2004, n° 209, p. 197 ; Paolo DE RENZIO., « Aide publique, budgets et « redevabilité » : un article de synthèse », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, p. 135.

pratiques de conditionnalités parfois différentes, rend la gestion de l'aide moins cohérente et nuit à la prévisibilité des ressources extérieures.

1043. Il convient par ailleurs de rappeler que l'« *un des inconvénients de ces interventions fragmentées est aussi la création de structures parallèles ad hoc qui débauchent souvent les administrations de leurs agents les plus compétents par les meilleures rémunérations* »¹⁴⁹⁹. Bien que cette intervention fragmentée reste sous le feu des critiques, « *la tendance n'a pas encore disparu et ce, malgré la promotion des principes d'appropriation et d'alignement par la Déclaration de Paris* »¹⁵⁰⁰. De même, dans le cadre de la nouvelle conditionnalité, les bailleurs poursuivent des intérêts divergents et n'accordent pas les mêmes priorités aux actions à soutenir. Toutefois, il faut noter que des contradictions entre bailleurs subsistent. Il s'agit en effet, « *la divergence des réformes préconisées ne facilite pas non plus une meilleure compréhension des mesures à engager, ce qui les rend parfois illisibles. Sur le plan juridique, le principal inconvénient de ces pratiques est l'éclatement du système normatif du fait des multiples fondements juridiques, avec d'un côté les taxes nationaux régissant les finances publiques et, de l'autre, les accords avec les bailleurs de fonds et les pratiques dérogatoires qu'ils mettent en œuvre* »¹⁵⁰¹. Ce qui implique que les réformes de la gestion des finances publiques manquent de dynamique unique et cohérente.

1044. Ainsi, les difficultés de mise en œuvre des réformes budgétaires imposées pour l'obtention de l'aide résident essentiellement de l'inadaptation des cadres normatifs à la

¹⁴⁹⁹ Salif YONABA., « La prise de décision budgétaire dans le système financier des États d'Afrique subsaharienne », in Corine Delon DESMOULIN et Gil DESMOULIN, *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, 224 p, p. 137.

¹⁵⁰⁰ Isaline BERGAMASCHI., Alassane DIABATE., Élisabeth PAUL., « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide : défis de l'appropriation et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n°223224, 2007/3-4, p. 243.

¹⁵⁰¹ Jean-Pierre DUPRAT., « Finances publiques », in : Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, éd. Dalloz, Coll. Traité Dalloz, 2012, 826 p, p. 414.

démarche de performance imposée depuis les tests de la nouvelle conditionnalité et l'absence d'une maîtrise réelle des nouvelles méthodes de gestion budgétaire¹⁵⁰².

CONCLUSION

1045. Le débat sur l'efficacité de l'aide ne date pas d'hier. En témoigne Marin FERRY, « *depuis plus de 40 ans la communauté scientifique s'est en effet fermement emparée de ce sujet et en a tiré une multitude d'analyses visant à étudier l'impact de l'aide sur le développement économique et social des pays récipiendaires* »¹⁵⁰³. Aujourd'hui, le maître mot parmi les bailleurs de fonds est « résultat », cela signifie que l'aide doit par conséquent montrer, si possible à court terme, des résultats quantifiables et sans ambiguïté. À cet effet, il est important que l'aide conduise à une réduction de la pauvreté car c'est sa raison d'être. Cependant, une telle pression sur le résultat conduit inévitablement à des incitations dénaturées où sont mis en œuvre des projets tangibles et assez facilement mesurables à plus ou moins court terme mais qui ne s'attaquent pas nécessairement aux racines du sous-développement. C'est au regard de tous ces éléments que, les bailleurs imposent très souvent le respect de certaines conditions pour s'assurer que les fonds qu'ils apportent seront bien affectés aux usages prévus.

1046. Toutefois, ces conditionnalités sont souvent présentées comme étant une nouvelle forme d'ingérence directe ou indirecte dans les affaires intérieures d'un État. Cependant, « *si ingérence il y a, il s'agit d'une ingérence juridique acceptée par les*

¹⁵⁰² Cf. Les actes du colloque de Bordeaux sur le thème « Logique de performance et pays en développement », publiés dans le n°98-2007, *RFFP*, spécifiquement G. NOUPOYO., « Les nouvelles conditions de la politique budgétaire de sous-zones : étude des nouveaux instruments de rationalisation budgétaire, le poids des conditionnalités externes », *op. cit.* p. 92 et s. voir également J.-P. DUPRAT., « La dynamique des réformes budgétaires : globalisation des problèmes, unification des outils et adaptation nationale des solutions », *RFFP*, n°98-2007, p. 9-24.

¹⁵⁰³ Marin FERRY, « Efficacité de l'aide publique au développement », in *BSI ECONOMICS*, 26 novembre 2016, p. 2.

gouvernements concernés »¹⁵⁰⁴. Cette situation est donc très différente du droit d'ingérence humanitaire qui, lui, est imposé par la communauté internationale sans avoir toujours été sollicité par les pouvoirs publics nationaux concernés.

1047. Cependant, la conditionnalité ne frappe pas de la même manière les différentes catégories d'États. La conditionnalité s'impose surtout aux États les moins puissants, notamment les pays en développement. Dans ce cas de figure, les pays industrialisés tendent à s'exonérer quel que peu de ces mécanismes et des contraintes qu'ils impliquent dans la gestion budgétaire. Pour ne citer qu'un exemple, les États-Unis connaissent depuis plusieurs années un double déficit, celui de la balance des paiements et celui du budget. Cependant, dans leur cas, la restauration de l'équilibre budgétaire et celui de la balance des paiements ne passe pas par un ajustement structurel négocié avec les IFM. Une certaine disparité est donc à constater dans l'exercice de la conditionnalité. Imposée plus qu'acceptée elle doit faire la preuve de son efficacité objective au nom de l'intérêt général de la communauté internationale tout entière.

1048. De ces considérations, la conditionnalité peut non seulement être critiquée dans certains de ses aspects, ou dans sa mise en œuvre, mais aussi s'avérer nécessaire tant pour la sécurité financière des IFM que pour celle des États concernés. Plus largement encore, elle peut s'avérer positive pour la communauté internationale dans son ensemble. Cependant, *« d'un point de vue purement financier, l'épargne internationale est trop rare pour être gaspillée, compte tenu de l'ampleur des besoins en matière de développement ou pour faciliter la transition des pays de l'Est vers l'économie de marché »*¹⁵⁰⁵.

1049. Après avoir identifié les différentes conditionnalités susceptibles d'être exigées pour l'octroi d'une aide, il convient à présent d'examiner dans les pages qui suivent le contrôle et l'évaluation dans les systèmes du financement public de l'aide au développement.

¹⁵⁰⁴ Maurice KAMTO., « Pauvreté et souveraineté dans l'ordre international contemporain », in : *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Université de Nice-Sophia Antipolis, Institut de droit de la paix et du développement, Paris, Pédone, 1996, pp. 284.305.

¹⁵⁰⁵ Léonce NDIKUMANA., « Appliquer l'évaluation à l'aide au développement : une solution pour combler le fossé micro-macro de l'efficacité de l'aide ? », éd. DE BOECK SUPERIEUR., *Revue d'économie du développement*, 2012/4, vol. 20, p. 125-153.

CHAPITRE 2 : LE CONTROLE ET L'EVALUATION DU SYSTEME DE FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

1050. Selon les mots de Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., « *à partir du moment où les pays en développement ont envisagé le droit international du développement non plus comme un simple droit de l'aide, mais d'abord comme un droit de l'indépendance économique, ils ont entendu exercer des fonctions de contrôle individuel et collectif sur tous les biens, toutes les activités, tous les espaces qu'ils estimaient nécessaires à leur développement* »¹⁵⁰⁶. Ce mouvement s'est amplifié au fur et à mesure que s'élargissait la notion même de l'aide au développement. L'objectif est donc de rendre l'aide plus efficace.

1051. En outre, avec la démocratisation des régimes et une plus grande liberté de la presse dans les pays en développement, les pouvoirs publics sont confrontés à une jeunesse mieux éduquée et émancipée qui exige une véritable amélioration de son niveau de vie. Ces pressions et demandes croissantes pour plus de transparence et d'efficacité de l'aide sont alimentées par les critiques d'analystes pour qui l'aide n'a pas d'impact durable sur le développement ou de militants ouvertement opposés à l'aide, pour différentes raisons. D'une part, « *la complexité du processus de développement rend difficile le suivi de l'impact de l'aide, tributaire de multiples facteurs liés aux bailleurs de fonds, au contexte des pays bénéficiaires et à des facteurs exogènes* ». D'autre part, « *le secteur de l'aide est encombré, de nombreux acteurs poursuivant les mêmes objectifs sur le même terrain, ce qui complique encore la tâche de déceler l'impact additionnel des interventions* »¹⁵⁰⁷.

1052. Pour remédier à ces problèmes, il est impératif d'apporter les preuves que des progrès tangibles sont réalisés sur le terrain. Dans ce contexte, il est dès lors nécessaire de contrôler et d'évaluer de manière périodique tant qualitative que quantitative les progrès mutuels réalisés au niveau national dans la mise en œuvre des engagements convenus à l'appui

¹⁵⁰⁶ Hervé CASSAN., Pierre-François MERCURE., Mohammed-Abdel Wahab BEKHECHI., *op. cit.*, p.209.

¹⁵⁰⁷ Esther DUFLO., Michael KREMER., « Use of randomization in the evaluation of development effectiveness », in George Keith PITMAN., Osvaldo N; FEINSTEIN., Gregory k. INGRAM (Dir. Pub.), *Evaluating Development Effectiveness*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, 2005, pp. 205-232.

de l'efficacité de l'aide. En effet, le contrôle et l'évaluation sont des instants de réflexion quant à l'exécution de l'aide et à la réalisation des résultats et objectifs. Plus concrètement, le but général du contrôle et de l'évaluation est de mesurer et d'évaluer la performance afin de mieux gérer les effets et produits appelés résultats de l'aide publique au développement. Il ne s'agit plus de faire le contrôle/évaluation des produits de l'aide, comme c'était le cas auparavant, mais bien des effets de l'aide. Le contrôle et l'évaluation des effets concerne la collecte et l'analyse systématique de données afin de suivre les changements depuis la situation de référence jusqu'aux effets attendus et d'appréhender pourquoi il y a ou non changement. L'objectif de ce chapitre est d'étudier d'une part, le contrôle de l'efficacité de l'aide publique au développement (section 1), d'autre part, de brièvement passer en revue la politique d'évaluation dans l'exécution des activités de l'aide publique au développement (section 2)

SECTION 1 : Le contrôle de l'efficacité de l'aide publique au développement

1053. En matière d'efficacité de l'aide, le choix a été fait de mettre en place un système de suivi plutôt que d'assurer le respect des textes par la mise en place d'un organe juridictionnel ou quasi-juridictionnel. Cela correspond à une tendance générale du droit international public¹⁵⁰⁸, et notamment en matière de développement¹⁵⁰⁹, et s'inscrit également dans les méthodes de l'OCDE, qui a été à l'origine des discussions en matière d'efficacité de l'aide publique au développement. Mais cela correspond aussi à la logique de l'efficacité de l'aide et des textes en la matière. Ainsi, la logique de partenariat, affirmée dès la Déclaration de Paris puis mise en exergue dans le Partenariat de Busan, peut entrer en conflit avec l'idée d'un règlement juridictionnel des différends, révélant une opposition des points de vue.

1054. Plus concrètement, la formulation des engagements, libellés de manière collective, peut rendre délicat l'attribution à une partie d'un manquement. Le caractère

¹⁵⁰⁸ Abraham CHAYES, Antonia Handler CHAYES, *the new sovereignty*, Harvard University Press, Cambridge, 1995, 427 p, p. 15.

¹⁵⁰⁹ L'exemple le plus connu étant les Objectifs du Millénaire pour le Développement aujourd'hui objectifs dd Développement Durable. Voir notamment les contributions du numéro spécial de *l'International Organizations Law Review*, 2015, vol. 12, n°1, pp. 1-167, p.27.

complémentaire des engagements des bailleurs et des récipiendaires, les actions des uns nécessitant la mise en œuvre de leurs engagements par les autres, peut conduire à la recherche sans fin d'une responsabilité première des manquements. Enfin, on peut douter de l'intérêt des États à saisir une juridiction des différends liés aux textes en matière d'efficacité de l'aide et noter la difficulté à trouver une issue en cas de litige. En effet, un États bailleur qui ne serait pas satisfait de la manière dont un de ses partenaires met en œuvre les engagements de la Déclaration de Paris ou du Partenariat de Busan peut tout simplement mettre fin à ses programmes de coopération ultérieurs, sans qu'il soit nécessaire de saisir une juridiction. Un État récipiendaire, lui, n'aurait que peu d'intérêt à saisir une juridiction, action qui pourrait entraîner une tension des relations diplomatiques et la fin de programmes de coopération. Le fait que la coopération au développement ne soit pas une obligation empêche en réalité de considérer des moyens juridictionnels pour assurer la mise en œuvre d'engagements en faveur de l'amélioration de celle-ci.

1055. Dès lors, le système mis en place pour s'assurer du respect des engagements en matière d'efficacité de l'aide est un système de suivi, effectué par une tierce et impliquant des rapports périodiques. Le but de cette étude est d'analyser de près la surveillance et le contrôle effectué par le bailleur de fonds (§1), ainsi que le suivi des progrès accomplis (§2).

§1 : La surveillance et le contrôle effectué par le bailleur de fonds

1056. Le bailleur de fonds cherche à maintenir, durant toute la vie du prêt, des relations aussi étroites que possible avec l'emprunteur. D'ailleurs, faut-il rappeler que l'une des préoccupations essentielles des bailleurs de fonds publics est d'être assurée que le prêt atteindra la destination pour laquelle il est affecté. Ainsi, « *la surveillance et le contrôle détaillés de la réalisation du projet par le bailleur de fonds ou par son agent d'exécution constituent une condition importante du financement du développement et garantissent que les fonds du prêt ne seront utilisés qu'aux fins précises pour lesquelles ils ont été accordés. Le bailleur de fonds dispose des pouvoirs de suspendre ou d'annuler le prêt si certains événements se produisent et qui sont définis dans les accords de prêt* »¹⁵¹⁰.

¹⁵¹⁰ Assad U. OMER., *ibid*, p. 137.

1057. Cette section a pour objet d'examiner, dans un premier temps, les différents moyens de contrôle ou surveillance prévus pour permettre au prêteur de contrôler le déroulement des opérations de la réalisation du projet (A), et d'étudier, dans un deuxième temps, les mesures que peuvent prendre le prêteur à l'égard du pays d'accueil en cas de non-observation par celui-ci de toutes les obligations découlant des accords et des contrats conclus, relatifs au financement du projet (B).

A. Les différents moyens de contrôle

1058. Si le contrôle de régularité des procédures financières reste indispensable dans un État de droit, le contrôle de la gestion de l'efficacité et l'efficience des politiques publiques devient désormais nécessaires. Le financement public de l'aide au développement ne fait pas exception à ce principe. C'est pourquoi, dans le cas spécifique de l'aide au développement, on distingue plusieurs moyens de contrôle dont les plus importants sont des organes de contrôle (1) et les techniques de contrôle (2).

1) Les organes de contrôle

1059. Dans le domaine spécifique de l'aide au développement, on distingue plusieurs organes de contrôle, dont les plus importants sont les parlements des États donateurs et des États bénéficiaires de l'APD (a), ainsi que la cours des comptes (b).

a) Les parlements des États donateurs et des États bénéficiaires de l'APD

1060. Dans le schéma des contrôles de l'exécution des lois de finances, le contrôle politique opéré par le Parlement tient en principe la première place. Ayant initialement autorisé la mise en œuvre des opérations de recettes et de dépenses, ce dernier doit en suivre le déroulement puis se prononcer sur l'exécution définitive du budget¹⁵¹¹. Dans la pratique et pendant longtemps, le contrôle parlementaire de l'exécution du budget a été loin toutefois

¹⁵¹¹ Didier MIGAUD, « Le contrôle parlementaire des finances publiques », *Revue française de finances publiques (RFFP)*, n°100-2007, p. 287.

d'occuper une place prééminente, ayant essentiellement un caractère formel. Ce n'est que depuis une vingtaine d'années que l'on observe une évolution notable, avec la volonté d'une « *réappropriation indispensable par le Parlement de ses pouvoirs de contrôle en matière budgétaire* »¹⁵¹². Cette volonté s'est notamment traduite par la création en 1999 à l'Assemblée nationale d'une Mission d'évaluation et de contrôle, cette initiative faisant suite à la présentation d'un rapport sur « l'efficacité de la dépense publique »¹⁵¹³. Elle s'est ensuite exprimée de la manière la plus nette avec la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹⁵¹⁴, qui a renforcé tant le contrôle du Parlement en cours d'exécution que son contrôle en fin d'exécution¹⁵¹⁵.

1061. Ainsi, dans le domaine spécifique de l'aide au développement, l'engagement parlementaire est important tout au long des processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des politiques d'aide au développement. En effet, « *les parlements des États donateurs et des États bénéficiaires sont chargés de créer le cadre juridique des activités de développement – procédant à un vote sur les stratégies et les plans, définissant les priorités globales, approuvant le budget national et contrôlant les mesures prises par l'exécutif. De par la constitution, les parlements ont aussi un rôle à jouer dans la reddition intérieure des comptes et le contrôle des dépenses publiques, notamment celles qui sont financées par l'aide* »¹⁵¹⁶. C'est dans cet esprit que le Programme d'action d'Accra engage les gouvernements partenaires à collaborer plus étroitement avec les parlements lors de la préparation, de la mise en œuvre et

¹⁵¹² Selon l'expression de Didier MIGAUD, Rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, lors du Séminaire du Groupement européen de recherches en finances publiques (GERFIP), « le contrôle de la dépense publique », 11 mars 2000.

¹⁵¹³ Daniel HOCHEDÉZ, « La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) : une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du citoyen-contribuable », *Revue française de finances publiques (RFFP)*, n°68-1999, pp. 261-273.

¹⁵¹⁴ Cf. LOI organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, publiée au JORF n°177 du 2 août 2001.

¹⁵¹⁵ Michel BOUVIER, Marie-Christine ESCLASSAN, Jean-Pierre LASSALE, *Finances publiques, op. cit.*, p. 571.

¹⁵¹⁶ OCDE, *op. cit.*, p. 37.

du suivi des politiques et des plans nationaux de développement. Les donateurs doivent aussi appuyer les efforts déployés pour accroître la capacité des parlements¹⁵¹⁷.

1062. Ainsi, au sein de l'Union européenne, la politique d'aide est soumise à la codécision du Conseil et du Parlement européen. En effet, le Conseil de l'Union intergouvernementale dans sa composition, fixe à la majorité qualifiée, en codécision avec le parlement européen, les grandes orientations de la politique commune d'aide au développement (ex-art. 179 TCE, et nouvel art. 209 TFUE). Aux termes de l'article 209-1 TFUE, « *le parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure à la procédure législative ordinaire arrêtent les mesures pour la mise en œuvre de la politique de coopération au développement, qui peuvent porter sur des programmes pluriannuels de coopération avec des pays en développement ou des programmes ayant une approche thématique* ». Ainsi, les États membres ayant l'histoire et des intérêts économiques, politiques et stratégiques très divers, les orientations de la politique commune d'aide sont forcément le fruit de compromis¹⁵¹⁸.

1063. En outre, « *le Parlement européen a progressivement acquis des compétences en matière d'aide au développement, d'abord d'ordre budgétaire, puis de codécision avec le Conseil de l'Union. Sa commission parlementaire du développement est très ouverte aux ONG de développement, notamment la plateforme CONCORD Europe, qui réunit 1600 ONG de développement européennes* »¹⁵¹⁹. Tout progrès de l'intégration communautaire profitant au Parlement européen, dans la mesure où il y gagne des pouvoirs décisionnels et budgétaires, ce dernier constitue le meilleur allié de la Commission européenne dans son rôle fédérateur. Il a ainsi contribué à la mise en place de quelques lignes budgétaires (Initiative européenne pour la démocratie et des droits de l'homme notamment), et il a pu être associé aux assemblées parlementaires UE-ACP et euro-méditerranéenne¹⁵²⁰.

1064. Toutefois, il faut noter que les points de vue réunis dans le cadre du module optionnel sur l'appropriation collective donnent à penser que les parlements participent assez

¹⁵¹⁷ Cf. Programme d'action d'Accra septembre 2008, art. 24.

¹⁵¹⁸ Corinne BALLEIX, *op. cit.*, p. 33.

¹⁵¹⁹ *Ibid.*, p. 34 et s.

¹⁵²⁰ *Idem.*

peu à l'élaboration des stratégies nationales de développement et à l'examen des budgets consacrés au développement. En effet, les résultats d'une enquête réalisée par l'OCDE en 2001 indiquent que, « *les parlements de la plupart des pays concernés par l'enquête sont associés à l'élaboration de la stratégie nationale de développement, mais ces stratégies ne sont pas examinées par le parlement et aucun des pays ne signale l'existence d'une commission parlementaire spécifiquement chargée de superviser la stratégie nationale de développement* »¹⁵²¹. Cependant, si les données obtenues grâce à ce module de l'enquête n'offrent qu'un aperçu du rôle joué par les parlements, d'autres études tendent à confirmer ces conclusions générales, notamment IPU, 2009¹⁵²².

1065. Pour remédier à ces problèmes, plusieurs donneurs bilatéraux, organismes multilatéraux, et réseaux et organisations parlementaires internationaux apportent une aide en vue de renforcer les capacités des parlements dans les pays en développement. Cependant, « *malgré le recours accru au soutien budgétaire comme modalité de l'aide ces dernières années, la part des parlements dans l'aide octroyée par les donneurs demeure petite par rapport aux autres secteurs de la gouvernance* »¹⁵²³.

b) La Cour des comptes et d'autres services administratifs : le cas de la France

1066. La Cour des comptes a pour mission principale de s'assurer du bon emploi de l'argent public et d'en informer les citoyens. Juridiction indépendante, elle se situe à équidistance du Parlement et du Gouvernement, qu'elle assiste l'un et l'autre, conformément à l'article 47-2 de la Constitution¹⁵²⁴. En effet, « *la Cour des comptes est chargée*

¹⁵²¹ OCDE, *op. cit.*, p. 37.

¹⁵²² Inter-Parliamentary Union (IPU), (rapport), *Parliament's Role in the Development Agenda – Two case studies*, Genève, IPU, 2009, p. 4 et s. Disponible sur <http://archive.ipu.org/un-e/case09..pdf> (consulté le 07 mai 2016).

¹⁵²³ OCDE (2009), *Background paper for the launch of the workstream on Aid and Domestic Accountability, Réseau du CAD sur la gouvernance*, Paris, OCDE, 30 mars 2009, p. 17. Disponible sur file:///C:/Users/Downloads/4-hudson_aid_and_domestic_accountability.pdf (consulté le 05 février 2021).

¹⁵²⁴ Cf. Le site de la Cour des comptes, disponible sur <https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites> (consulté le 16 mai 2021).

*constitutionnellement d'assister le gouvernement et le Parlement dans le contrôle des lois de finances, ce qu'elle fait notamment en produisant au profit de ce dernier de nombreux documents, d'information ainsi qu'une certification de la régularité, sincérité et fidélité des comptes de l'États, mais aussi dans l'évaluation des politiques publiques »*¹⁵²⁵. En pratique, partout où de l'argent public est engagé, la Cour veille à la régularité, à l'efficience et à l'efficacité de la gestion¹⁵²⁶. L'APD ne fait pas exception à ce principe. Ainsi, dans le domaine spécifique de l'APD, la Cour des comptes est compétente pour vérifier l'emploi des aides publiques, qu'il s'agisse de subventions, des dons, prêts, etc. Depuis 1991, cette compétence est étendue aux organismes faisant appel à la générosité publique. À cet égard, la cour est susceptible de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière en cas d'irrégularités manifestes dans la gestion des ordonnateurs.

1067. Partant, la Cour contrôle l'État et ses opérateurs qui interviennent dans le cadre de la mise en œuvre de l'aide publique au développement. Ses observations sont communiquées aux institutions et organismes contrôlés, ainsi qu'à leurs autorités de tutelles. Ceci est déjà prévu dans le code des juridictions financières. En application des dispositions des articles L. 143-1 et L. 143-4 du code des juridictions financières, « *la cour rend publiques ses observations et ses recommandations, au terme d'une procédure contradictoire qui permet aux représentants des organismes et des administrations contrôlées, aux autorités directement concernées, notamment si elles exercent une tutelle, ainsi qu'aux personnes éventuellement mises en cause de faire connaître leur analyse* ».

1068. Ainsi, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020, la Cour a rendu publique ses observations et ses recommandations dans le cadre du contrôle de régularité, de l'efficience et de l'efficacité de l'aide publique au développement. Dans cette note, la Cour des comptes s'est penchée sur plusieurs programmes d'aide publique au développement, notamment les deux principaux programmes qui contribuent à cette politique : programmes 209 « solidarité à l'égard des pays en développement » et 110 « aide économique et financière au

¹⁵²⁵ Thierry DEBAR, Serge GUINCHARD, *Le lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2020-2021, 1150 p, p. 307.

¹⁵²⁶ Cf. Le site de la Cour des comptes, disponible sur <https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/role-et-activites> (consulté le 16 mai 2021).

développement ». En ce qui concerne tout d'abord le programme 210, la Cour a rendu publique ses observations sur le respect des règles de mise en réserve. En effet, « sur le programme 209, la cour a indiqué qu'un taux de réserve de 4% a été appliqué sur le programme 209 hors titre 2, soit un montant de 106,9 M€ en autorisation d'engagement (AE) et 78,8 M€ en crédit de paiement (CP). Partant, l'ensemble des enveloppes, contributions et dispositifs du programme 209 (P209) a fait l'objet d'une mise en réserve »¹⁵²⁷. Toutefois, la Cour a constaté que le taux n'a pas été appliqué de manière uniforme sur les lignes du programme et a été différencié par briques pour tenir compte de la nature juridiquement contraignante de certaines dépenses. En effet, certaines lignes budgétaires ne peuvent pas se voir appliquer de réserve de précaution puisqu'elles sont inscrites en PLF pour le montant des versements attendus en gestion¹⁵²⁸. Ainsi, la contribution française au FED a fait l'objet de réserve de 2,4%, ce qui a contraint le ministre à fixer un taux de réserve supérieur sur les autres lignes pour compenser ce différentiel. L'intégralité de la réserve du P209 a été dégelée en fin de gestion, et plusieurs mouvements règlementaires réalisés afin de faire face aux nouveaux engagements intervenus sur le P209 en cours d'année.

1069. S'agissant en outre du programme 110, la Cour a précisé que le taux de mise en réserve de 4% des crédits ouverts par la loi de finances initiale a été appliqué au programme 110, soit 178,6 M€ en AE et 45,5 M€ en CP gelés au titre de la réserve de précaution¹⁵²⁹. Selon la cour, « le programme a également fait l'objet d'un « surgel » de 9,1 M€ en AE et 6,2% M€ en CP par solidarité entre programmes du ministère de l'économie, des finances respectivement de 4,2% des AE et 4,5% des CP ouverts en LFI. Au total, 187,7 M€ d'AE et 51,7 M€ de CP ont été bloqués, représentant respectivement 4,2% des AE et 4,5% des CP ouverts en LFI »¹⁵³⁰.

¹⁵²⁷ COUR DES COMPTES, Note d'analyse de l'exécution budgétaire sur la mission interministérielle Aide publique au développement, Cour des comptes, 2020, p. 14.

¹⁵²⁸ COUR DES COMPTES, Note d'analyse de l'exécution budgétaire sur la mission interministérielle Aide publique au développement, Cour des comptes, 2020, p. 14.

¹⁵²⁹ COUR DES COMPTES, *op. cit.*, p. 15.

¹⁵³⁰ *Ibid.*

1070. Par ailleurs, pour mieux évaluer l'efficacité et l'impact de l'APD, les solutions innovantes de financement sont favorisées et une commission d'évaluation de l'aide publique au développement placée auprès de la Cour des comptes est créée. Dans le cadre de ses missions, *« cette commission conduit des évaluations portant sur l'efficience, l'efficacité et l'impact des stratégies, des projets et des programmes d'aide publique au développement financés ou cofinancés par la France. Elle contribue à la redevabilité de la politique de développement solidaire et à la transparence sur les résultats atteints ainsi qu'à l'information du public. Elle élabore un cadre d'évaluation permettant de mesurer l'efficacité et l'impact de la politique française de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales »*¹⁵³¹.

1071. Cette commission est composée de deux collègues : l'un de parlementaires et l'autre d'experts indépendants. En effet, *« le collègue de parlementaires composé de deux députés et de deux sénateurs désignés de manière à assurer pour chacune des assemblées, une représentation pluraliste »*¹⁵³². Cependant, ce mandat n'est pas compatible avec celui d'administrateur de l'AFD et d'Expertise France.

1072. En revanche, le collègue d'experts indépendants est composé de dix personnalités qualifiées, désignées par décret en raison de leurs compétences en matière d'évaluation et de développement. Il rend compte de l'ensemble de ses travaux au collègue des parlementaires lors des séances plénières de la commission¹⁵³³. De plus, il arrête de manière indépendante son programme de travail. Partant, l'État et les autres personnes publiques conduisant des actions en faveur du développement et de lui apporter leur concours dans l'exercice de ses missions¹⁵³⁴.

¹⁵³¹ Art. 12. – I de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

¹⁵³² Art. 12.-III- 1°.de la LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

¹⁵³³ Art. 12-III.-2°, *ibid.*

¹⁵³⁴ Art. 12-IV, *ibid.*

1073. Dans le cadre de ses missions, la commission peut être saisie de demandes d'évaluation par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat. Dans ce cas de figure, les conclusions de ces évaluations sont obligatoirement communiquées dans un délai d'un an à compter de la formulation de la demande. Pour ce faire, elle doit adresser l'ensemble de ses rapports d'évaluation au Parlement. Elle remet et présente au Parlement, une fois par an, un rapport faisant état de ses travaux, conclusions et recommandations. Ce rapport est rendu public dans un format ouvert et aisément réutilisable¹⁵³⁵.

1074. Par ailleurs, le Conseil national du développement et de la solidarité internationale et la Commission nationale de la coopération décentralisée sont destinataires du rapport d'évaluation de la commission d'évaluation de la l'aide publique au développement. À ce titre, « *ils en tiennent compte dans leurs recommandations concernant l'élaboration des objectifs, orientations et moyens de la politique de développement solidaire et de lutte contre les inégalités mondiales* »¹⁵³⁶. Enfin, la Commission coopère, si elle le juge utile, avec les institutions et organismes d'évaluation des pays récipiendaires intervenant dans le domaine du développement.

2) Les techniques de contrôle

1075. On distingue plusieurs techniques de contrôle prévu pour permettre au prêteur de contrôler le déroulement des opérations de la réalisation d'un projet. Ainsi, dans ce qui suit, nous exposerons d'abord les débats relatifs au contrôle de l'utilisation des fonds lors du retrait (a). Ensuite, nous examinerons les autres moyens de contrôle (b).

a) Le contrôle de l'utilisation des fonds lors du retrait

1076. Dans le cadre d'un contrôle de l'utilisation des fonds lors du retrait deux situations peuvent se présenter. Les fonds provenant du prêt qui sont mis à la disposition de l'emprunteur après que les documents nécessaires ont été établis et signés. À ce titre, « *le*

¹⁵³⁵ Art. 12-VI, *ibid.*

¹⁵³⁶ Art. 12-VII, *ibid.*

*prêteur s'assure, avant le versement des capitaux, que toutes les mesures garantissant l'affectation du prêt à sa destination prévue ont été prises : les commandes pour les biens et services requis ont été donnée, les contrats nécessaires avec les fournisseurs et entreprises participant à la réalisation du projet ont été conclus »*¹⁵³⁷.

1077. D'autre part, la majorité des cas du financement public, consiste dans le versement des fonds provenant du prêt au fur et à mesure de l'avancement des travaux du projet. De ces considérations, il est évident que le pouvoir de contrôle du bailleur de fonds est beaucoup plus grand dans cette situation. D'ailleurs, « *le retrait des fonds, dans cette situation s'effectue par l'ouverture par le prêteur d'un compte de prêts au nom de l'emprunteur crédité du montant de prêt accordé* »¹⁵³⁸. Le retrait ne pourrait être effectué que pour les dépenses liées à la réalisation du projet prévu, au fur et à mesure qu'elles seront réellement effectuées. Le déboursement par le bailleur de fonds (sa banque) ne se fait que sur la base des justifications (les factures et tous autres documents) que celui-ci pourra raisonnablement demander¹⁵³⁹.

1078. Cependant, dans la pratique, les opérations de versements s'effectuent, comme pour les banques commerciales, par les lettres de change ou lettres de crédit. La banque chargée de l'opération effectue le paiement directement aux fournisseurs et entreprises.

b) Informations, renseignement, consultations et inspection sur place

1079. Les différents moyens de surveillance ou d'intervention prévus pour permettre au prêteur de contrôler le déroulement des opérations de la réalisation du projet sont multiples. Les plus importants sont l'information et renseignement, l'inspection sur place et la consultation.

1080. En ce qui concerne l'information et le renseignement, l'emprunteur est tenu de fournir les rapports et renseignements sur le déroulement des travaux relatifs au projet, ainsi

¹⁵³⁷ Cette situation se présente surtout dans les cas des prêts accordés par les banques et institutions privées. Voir Georges R. DELAUME, *Développement Financier...*, op. cit. p. 36.

¹⁵³⁸ Cf. L'article III, section 1, des Conditions générales applicables aux accords de l'IDA ; l'article III, section 1, des Conditions générales applicables aux accords de la BIRD.

¹⁵³⁹ Cf. L'article V, section 6, des Conditions générales des prêts de la BIRD.

que sur sa situation économique et financière. Il est tenu d'informer sans retard le prêteur de toute situation qui gênerait ou menacerait de gêner la réalisation des fins du prêt et la régularité de son service.

1081. En outre, en ce qui concerne l'inspection sur place, *« les représentants compétents du bailleur de fonds ont la possibilité d'inspecter les travaux d'exécution les livres, comptes, contrats, commandes, factures, études et autres documents se rapportant aux biens achetés au moyen de fonds provenant du prêt, à leur usage, à l'état d'avancement du projet ou à la situation financière de l'emprunteur »*¹⁵⁴⁰.

1082. Enfin, les consultations constituent également un moyen de contrôle très efficace. En effet, en termes de consultation, *« l'emprunteur est tenu de coopérer pleinement avec le prêteur à la réalisation des fins du prêt »*¹⁵⁴¹. Dans ce contexte, ils se rencontrent à la demande de chacune des parties, par l'intermédiaire de leurs représentants, sur les questions relatives aux buts du prêt, au maintien de son service, à l'avancement des travaux du projet, et ainsi que sur toutes autres questions concernant l'exécution des obligations de l'emprunteur.

1083. Ainsi, la réalisation du projet fait l'objet d'un contrôle attentif de la part des prêteurs. Les moyens d'intervention prévus ont pour but de permettre au bailleur de fonds non seulement de suivre de près la réalisation du projet, à tous les stades, mais également la situation économique et financière de l'emprunteur.

B. La sanction du non-respect des stipulations contractuelles

1084. Les garanties et les divers moyens de contrôle que nous avons déjà observés sont des droits dans le chef des bailleurs de fonds. Ces droits sont sanctionnés par leurs pouvoirs de suspension ou d'annulation du financement. En effet, le bailleur de fonds est en mesure de suspendre les décaissements (1), d'annuler (2) le montant non décaissé du prêt ou d'exiger un remboursement accéléré du prêt si certains événements se produisent.

¹⁵⁴⁰ Assad U. OMER., *loc. cit.*, p.137 et s.

¹⁵⁴¹ Assad U. OMER., *ibid.*

1) Le pouvoir de suspension

1085. En principe, il y a suspension de l'aide financière en cas de manquement à un « élément essentiel » ou de violation grave d'un « *élément fondamental* » et corrections financières. Par exemple, le principe posé dans l'Accord de Cotonou est celui d'une sanction dans l'hypothèse d'un manquement à un « *élément essentiel* » ou en cas d'une violation grave d'un « *élément fondamental* »¹⁵⁴². En effet, selon l'article 96 de l'Accord de Cotonou, un manquement à un « élément essentiel » fait l'objet d'une procédure de consultation et de mesures appropriées, qui sont définies par son paragraphe 2, comme « *des mesures arrêtées en conformité avec le droit international et proportionnelles à la violation. Le choix doit porter en priorité sur les mesures qui perturbent le moins l'application du présent Accord. Il est entendu que la suspension serait un dernier recours* »¹⁵⁴³. Une résolution sur l'utilisation du Fonds européen de développement adoptée par l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-CE, confirme cette approche dans les termes suivants : « ... *Les mesures appropriées qui concernent un pays n'impliquent pas une suspension totale de l'aide, mais en général une réorientation de celle-ci vers un soutien direct en faveur de la population et un appui à la gouvernance* »¹⁵⁴⁴.

1086. En outre, les cas graves de corruption, active ou passive, font également l'objet d'une procédure de consultation et de mesures appropriées. Selon l'article 97-1 de l'Accord de Cotonou, la corruption doit trouver sa source dans un appui financier dans le cadre du partenariat ACP-UE car, selon ses termes, « *Les parties considèrent que dans les cas où la Communauté est un partenaire important en termes d'appui financier aux politiques et programmes économiques et sectoriels, les cas graves de corruption font l'objet de*

¹⁵⁴² Cf. Afrique – Caraïbes – Pacifique : Accord de partenariat 200/483/CE entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et l'Union européenne.

¹⁵⁴³ L'article 96 §2 de l'Accord de Cotonou.

¹⁵⁴⁴ Assemblée parlementaire paritaire ACP-CE, septième session Addis-Abeba ? 13 février 2004, Communication aux membres, suites données par la Commission, ACP-UE 3602/03/déf, disponible sur le site internet du Parlement européen.

consultations entre les parties »¹⁵⁴⁵. Le paragraphe 3 du même article, relatif à la nature des mesures appropriées, est rédigé de manière identique à l'article 96-2, c¹⁵⁴⁶.

1087. Dans le domaine spécifique du financement d'un prêt, la suspension peut intervenir lorsque l'un des événements suivant se produit, notamment le manquement à une obligation, le manquement dans l'exécution et la survenance d'une situation exceptionnelle. En effet, comme indiqué plus haut, la suspension du financement d'un prêt peut intervenir en cas de manquement à une obligation de l'emprunteur relatif au remboursement du principal, des intérêts, des commissions ou de tout autre paiement prévu dans n'importe quel accord de financement en cours¹⁵⁴⁷.

1088. Dans ce contexte, l'article 6, section 2 a), des Conditions générales du prêt accordé par la BIRD dispose que, « *Si un Emprunteur manque à ses obligations relatives au paiement du principal ou des intérêts ou de tout autre montant dû à la Banque ou à l'Association (même si ledit paiement a été effectué par le Garant ou par un tiers) : i) en vertu de l'Accord de Prêt ; ou ii) en vertu de tout autre accord de prêt ou de garantie entre la Banque et l'Emprunteur ; ou iii) en vertu de tout Accord sur Produits Dérivés ; ou iv) en conséquence de toute garantie ou autre obligation financière de quelque type qu'elle soit par laquelle la Banque s'est liée vis-à-vis d'un tiers avec l'accord de l'Emprunteur ; ou v) en vertu de tout accord de crédit de développement conclu entre l'Emprunteur et l'Association* »¹⁵⁴⁸. Au regard de cet article précité, la suspension de l'aide peut tout de même intervenir lorsqu'il y a manquement dans l'exécution de toute autre obligation souscrite par l'emprunteur ou si les engagements pris par l'emprunteur ne sont pas exécutés comme ils auraient dû l'être¹⁵⁴⁹.

1089. En outre, « *la suspension peut également intervenir lorsqu'il y a survenance d'une situation exceptionnelle qui rend improbable que l'emprunteur soit en mesure de remplir*

¹⁵⁴⁵ Cf. l'article 97-1 de l'Accord de Cotonou.

¹⁵⁴⁶ Yves PETIT., « Fonds européen de développement », *Revue Dalloz*, 2005, p.20.

¹⁵⁴⁷ V. L'article 6, section 6.02 a), des Conditions générales du prêt accordé par la BIRD., et l'article 6, section 2 a) des Conditions générales des crédits accordés par l'IDA.

¹⁵⁴⁸ Cf. L'article 6, section 6.02 a), des Conditions générales du prêt accordé par la BIRD.

¹⁵⁴⁹ V. également l'article 6, section 6.02 l), des Conditions générales du prêt accordé par la BIRD.

*ses obligations en vertu de l'accord conclu entre lui et le bailleur de fonds »*¹⁵⁵⁰. Cependant, dans certains accords il est mentionné que la qualification d'une situation exceptionnelle empêchant l'exécution des engagements consignés dans l'accord se fera uniquement par le bailleur de fonds. Enfin, dans le cas des prêts de la Banque mondiale et de l'IDA, « *la perte de la qualité de membre de ces institutions (BIRD ou FMI) ou la perte de l'usage des ressources du fonds par l'emprunteur »*¹⁵⁵¹.

2) Le pouvoir d'annulation

1090. L'exercice du droit d'annulation n'est subordonné à aucune autre condition, sauf à respecter un certain délai. Si l'un quelconque des manquements prévus pour la suspension persiste, le prêteur a le droit, après un délai de 30 jours ou 60 jours, de déclarer le principal du prêt payable immédiatement¹⁵⁵². La suspension du financement a un caractère de rappel à l'ordre qui pourrait aboutir à l'annulation pure et simple, si l'emprunteur persiste dans son manquement. La BIRD et l'IDA disposent, outre du droit de suspension, du droit de suspendre les membres.

1091. En vertu de l'article VI, section 2, alinéa 1^{er}, des statuts de la BIRD (et de l'article VII, section 2, lettre a), des statuts de l'IDA), « *Si un État membre manque à l'une de ses obligations envers la Banque, celle-ci pourra le suspendre à la suite d'une décision d'une majorité des Gouverneurs exerçant la majorité du nombre des voix. L'État membre ainsi suspendu perdra automatiquement sa qualité d'État membre un an après la date de sa*

¹⁵⁵⁰ L'article 6, section 6.02 e), des Conditions générales des prêts accordés par la BIRD et l'article 6, section 2 e) des Conditions générales des crédits accordés par l'IDA. Cet article, qu'à la suite de faits survenant après la date de l'Accord de Prêt, une situation exceptionnelle se produit, qui rend improbable l'exécution du Projet ou l'exécution par l'Emprunteur ou par le Garant des obligations résultant de l'Accord de Prêt ou de l'Accord de Garantie.

¹⁵⁵¹ L'article 6, section 6.02 f), des Conditions générales des prêts accordés par la BIRD précise que la suspension par la banque peut intervenir lorsque, « l'État membre de la Banque qui est l'Emprunteur ou le Garant : i) fait l'objet d'une mesure de suspension ou cesse d'être membre de la Banque ; ou ii) cesse d'être membre du Fonds Monétaire International.

¹⁵⁵² L'article 6, section 6.03, des Conditions générales des prêts accordés par la BIRD.

*suspension, à moins que ne soit prise, à la même majorité, une décision tendant à le réhabiliter »*¹⁵⁵³.

1092. Par ailleurs, concernant les effets d'une annulation, nonobstant toute annulation, les clauses de l'accord continueront toutes à avoir plein effet¹⁵⁵⁴. En d'autres termes, l'annulation n'a effet que sur le déroulement futur de la réalisation du projet. Ainsi, l'accord reste en vigueur pour la partie du prêt déjà engagé jusqu'au remboursement complet du principal et les intérêts qu'il comporte. Le bailleur de fonds prend les soins nécessaires pour sauvegarder ses droits et pouvoirs en cas de manquement de l'emprunteur.

§2 : Le système de suivi des engagements

1093. Le suivi des progrès accomplis fait partie intégrante du cycle des projets / programmes, et ceci en principe quel que soit le mode d'aide. En effet, le suivi permet d'adapter le projet à l'évolution du contexte en repérant d'éventuelles anomalies en cours d'exécution. Dans cet esprit, *« le suivi constitue ainsi un moyen de contrôle des prévisions par rapport aux réalisations. Les activités de suivi permettent de comparer le rendement prévu avec le rendement atteint. Le suivi est également un outil de gestion parce qu'il rend possible des réorientations de l'action. Le cadre de mesure du rendement, en incorporant les indicateurs de rendement, les sources de données, les méthodes de collecte de données, de fréquence et de responsabilité, permet de faire le lien entre les éléments dont on fait le suivi et la manière de s'y prendre »*¹⁵⁵⁵. D'ailleurs, faut-il rappeler que la gestion de l'aide axée sur les résultats privilégie un suivi participatif qui doit être non seulement peu exigeant financièrement et en termes de temps, ciblé sur quelques informations et indicateurs, mais aussi concerté de manière

¹⁵⁵³ V. L'article VI, section 2, des statuts de la BIRD en date du 27 juin 2012 relatif précisément à la suspension d'un État membre.

¹⁵⁵⁴ L'article 6, section 6.05, des Conditions générales des prêts accordés par la BIRD.

¹⁵⁵⁵ Cf. OCDE, « La gestion de l'aide axée sur les résultats », disponible sur https://www.servicevolontaire.org/livres/developpement/LA_GESTION_AXEE_SUR_LES_RESULTATS.pdf (consulté le 07 juin 2021).

que le plus grand nombre d'acteurs possibles appréhendent et s'impliquent dans le processus du suivi.

1094. Cependant, pour assurer ce suivi, « *les cadres logiques, qui définissent des indicateurs et des moyens de vérification, constituent une bonne base* »¹⁵⁵⁶. Ainsi, une action de développement bien conçue doit comporter des objectifs et des indicateurs clairs et mesurables. En effet, ces indicateurs mesurent l'exécution d'activités définies, l'obtention des résultats et la probabilité de réalisation des objectifs. Sous cet angle, le processus de suivi comporte une liste de plusieurs modalités (A). Cependant, il faut d'ores et déjà relever que ces différentes modalités de suivi sont très régulièrement critiquées par les ONG et cela, non pas dans son principe mais dans son efficacité (B).

A. Les modalités du système de suivi

1095. Selon l'OCDE / CAD, le suivi est « *un processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action de développement en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués* »¹⁵⁵⁷. Le suivi permet donc de faire le bilan des progrès réalisés et de proposer des actions correctives qui permettent d'atteindre les objectifs. À ce titre, il correspond aux éléments concrets qui permettent l'élaboration des indicateurs, la récolte et l'analyse des données permettant de les mesurer, et l'utilisation des résultats¹⁵⁵⁸. De manière générale, il existe plusieurs modalités de suivis utilisés dans les différentes étapes impliquant plusieurs acteurs. La collecte d'information sur le rendement est sans doute le plus utilisé parmi ces différentes modalités (1). L'analyse des informations recueillies permet de rendre lisible les indicateurs en question (2).

¹⁵⁵⁶ OCDE., « La gestion de l'aide : pratiques des pays membres du CAD », *loc. cit*, p.124.

¹⁵⁵⁷ OCDE., « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axées sur les résultats », Paris, éd. OCDE, p. 27.

¹⁵⁵⁸ Marie GUIMEZANES, *op. cit*, p. 85.

1) La collecte d'information sur le rendement

1096. Par collecte d'information, on entend l'approche systématique qui consiste à réunir et à mesurer des informations en provenance de sources variées, afin d'obtenir une vue complète et précise d'un domaine d'intérêt. La collecte d'information permet à une personne ou à une entreprise de répondre à des questions pertinentes, d'évaluer des résultats et de mieux anticiper les probabilités et les tendances à venir. Dans le domaine spécifique de la recherche de l'efficacité de l'aide au développement, l'enquête est le meilleur moyen de collecter les informations sur le rendement ou sur les progrès accomplis au moyen de 12 indicateurs reconnus à l'échelon international et inscrit dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Alors qu'entendons-nous concrètement par enquête ?

1097. Selon GALISSON et Daniel COSTE, l'enquête est conçue comme étant « *une investigation motivée par le besoin de vérifier une hypothèse ou de découvrir une solution à un problème, et consistant à recenser et à interpréter aussi méthodiquement que possible un ensemble de témoignages susceptibles de répondre à l'objectif visé* »¹⁵⁵⁹. De cette définition, il résulte que l'enquête est une stratégie de recherche servant à vérifier la véracité d'une ou de plusieurs hypothèses et éventuellement de résoudre un problème, et ce au moyen de plusieurs techniques, entre autres, le questionnaire établi auprès d'une population visée appelée « l'échantillon ». Le résultat de cette technique sera soumis à une analyse interprétative puis généralisé à toute la population.

1098. Dans le cadre du suivi de l'efficacité de l'APD, l'enquête consiste à collecter des informations permettant de déterminer la véracité des progrès accomplis par les donateurs et les bénéficiaires de l'aide. Les informations collectées permettront de faire des propositions pour l'avenir et feront l'objet d'un rapport. En effet, « *les rapports d'étapes doivent notamment décrire les résultats réels obtenus pendant la période couverte à chaque niveau de la chaîne des résultats ainsi que les écarts entre les résultats prévus et réels en expliquant comment gérer les enjeux qui interviennent en raison de ces écarts. Les rapports d'étapes fournissent l'occasion de faire le point sur les réalisations, d'analyser des défis auxquels faire face et*

¹⁵⁵⁹ Robert GALISSON et Daniel COSTE, *Dictionnaire de didactique des langues*, Paris, Hachette, 1982, 612 p, p. 188.

d'adapter les stratégies en vue d'atteindre les objectifs »¹⁵⁶⁰. Cependant, les modalités de contrôle de la validité des informations ont un impact direct sur la capacité des indicateurs à remplir leurs fonctions. Ainsi, si l'on ne peut être juge et partie, il semble évident qu'une collecte au niveau local, par les États dont le comportement est censé être contrôlé, peut conduire à des abus qui finissent par diminuer l'utilité même des indicateurs¹⁵⁶¹.

1099. Outre le fait que pour certains indicateurs, seules des données externes soient utilisées, ce qui permet à la fois d'assurer une meilleure comparabilité des résultats et de limiter les risques de manipulation, ce risque est limité par deux aspects de la collecte. Pour les données récoltées au niveau du pays, un croisement des informations peut permettre de déterminer la véracité des progrès constatés. Ainsi, les données sont à la fois fournies par les bénéficiaires (pour tous les bailleurs qui interviennent sur leur territoire et qui ont accepté le suivi des indicateurs) et les bailleurs (pour tous les pays où ils interviennent et qui ont accepté le suivi des indicateurs). Cependant, ces données collectées par le pays hôte sont ensuite consolidées et transmises dans un second temps à l'OCDE-PNUD. C'est bien l'État bénéficiaire qui a la responsabilité de collecter les données au niveau local, d'où qu'elles proviennent, y compris de la société civile¹⁵⁶².

1100. Ce système est différent de celui qui avait prévalu jusque-là, concernant la Déclaration de Paris. En effet, pour les enquêtes de suivi 2006, 2008 et 2011, les bénéficiaires et les bailleurs fournissaient les données correspondant aux différents indicateurs directement

¹⁵⁶⁰ OCDE, « La gestion de l'aide axée sur les résultats », disponible sur https://www.servicevolontaire.org/livres/developpement/LA_GESTION_AXEE_SUR_LES_RESULTATS.pdf (consulté le 07 juin 2021).

¹⁵⁶¹ Jean-Carlos BOTERO, R. Nelson Christine PRATT., « Indices and Indicators of Justice, Governance, and the Rule of Law: An Overview », *Hague journal on the rule for law*, 2011, vol. 3, p. 159. p. 17.

¹⁵⁶² Cette responsabilité implique de : « s'assurer que les parties prenantes des pays soient pleinement informées au sujet des efforts de suivi mondial de Busan et faciliter leurs contributions au processus ; superviser la collecte des données sur les indicateurs mondiaux de Busan, soit par le biais de mécanismes et d'outils existants, soit par le biais de processus ad hoc. Organiser un dialogue multipartites prenantes pour appuyer la consolidation, la validation, et le contrôle final des données de manière à garantir la qualité globale de celles-ci ; et soumettre les données à l'équipe d'appui conjointe PNUD-OCDE ». (PMCE, « Guide du cadre de suivi du Partenariat mondial », *op. cit.*, p. 12.

à l'OCDE, qui s'occupait de valider réciproquement les données et, éventuellement, de dialoguer avec les bailleurs et les bénéficiaires pour éliminer toute divergence. Ce processus donnait à l'OCDE une faculté beaucoup plus large de contrôle de la véracité des informations. Une fois les données récoltées au niveau du pays, avec les avantages et les inconvénients que cela implique en termes de charge de travail et d'exactitude des données, celles-ci sont transmises à l'équipe de suivi, qui est extérieure aux États parties.

1101. Le risque de manipulation n'est donc plus réellement limité au niveau de la collecte mais l'est au niveau intermédiaire, entre la collecte et l'élaboration du rapport par l'OCDE et le PNUD, par un processus de « *validation des données par le biais du dialogue inclusif à l'échelon national* »¹⁵⁶³. Ce processus a pour objectif d'inclure les autorités locales, les parlementaires, la société civile et le secteur privé, au suivi des engagements en matière d'efficacité de l'aide et de leur donner l'occasion de connaître les résultats de leurs pays dans ce domaine, mais aussi de pouvoir en débattre. Ce processus est une recommandation du Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement (PMCE) et ne peut donc pas être considéré comme un engagement contraignant¹⁵⁶⁴. L'exigence d'une documentation des processus de délibération est donc davantage une « invitation »¹⁵⁶⁵ qu'une réelle contrainte permettant de s'assurer de l'exactitude des informations transmises à l'équipe de suivi.

2) La lisibilité des indicateurs en question

1102. Assurer une réelle participation de tous les acteurs implique de conserver un certain degré de simplicité dans la formulation des indicateurs et les méthodes de collecte des

¹⁵⁶³ PARTENARIAT MONDIAL POUR UNE COOPERATION EFFICACE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT, *Guide du cadre de suivi du Partenariat mondial*, op. cit, p. 13.

¹⁵⁶⁴ PARTENARIAT MONDIAL POUR UNE COOPERATION EFFICACE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT, *Guide de suivi (2015-16)*. Suivi des engagements pour une coopération efficace pour le développement, octobre 2015, p. 17.

¹⁵⁶⁵ *Ibid.* : « Afin de documenter les bonnes pratiques relatives à la participation des diverses parties prenantes nationales aux efforts de suivi mondial, les pays seront invités à documenter les processus de consultation dans le cadre de leur présentation des données à l'équipe d'appui conjointe PNUD-OCDE. »

données. Le manque de clarté de certains indicateurs dans la Déclaration de Paris avait été soulevé par les États à plusieurs reprises¹⁵⁶⁶. Les enquêtes de suivi ont toujours été accompagnées d'éléments d'explications et de définitions afin de mesurer les indicateurs. Toutefois, il faut noter que les explications se bornaient à définir les concepts utilisés dans le questionnaire envoyé aux gouvernements récipiendaires et aux bailleurs opérant dans ces pays, et non les indicateurs d'un point de vue plus général. À partir de l'enquête de suivi de la Déclaration de Paris de 2011, le suivi a fait l'objet de davantage d'efforts explicatifs.

1103. Chaque indicateur faisant l'objet d'une mesure au niveau national (que celle-ci soit quantitative ou qualitative¹⁵⁶⁷) était ainsi défini, expliqué et sa méthodologie détaillée¹⁵⁶⁸. L'OCDE avait de plus développé les exemples, afin de réduire les marges d'incertitude des États. L'expérience du guide pour faciliter le suivi des indicateurs a ensuite été maintenue pour le suivi du Partenariat de Busan¹⁵⁶⁹.

1104. Cependant, on observe certainement une complexification dans la méthode et le vocabulaire employés, rendant difficile l'implication d'acteurs n'étant pas experts en matière d'efficacité de l'aide. Le nombre croissant de pages des guides de suivi, atteignant 82 pages pour le guide 2015-2016, est une indication de cette volonté de rendre les indicateurs plus lisibles mais aussi de la complexification de ces derniers.

1105. De même, des critiques ont également été apportées aux indicateurs de la Déclaration de Paris, notamment par les pays en développement, en raison du fardeau qu'ils représentaient, dans leur collecte et leur traitement. Le suivi post-Busan a répondu à ces attentes, d'une part, en se focalisant sur les indicateurs de Paris perçus comme nécessaires par

¹⁵⁶⁶ Bernard WOOD et al., « Synthesis Report on the First of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration », Copenhagen, Danemark, 2008, p. 29

¹⁵⁶⁷ Ainsi, l'indicateur 1 concernant les stratégies de développement, qui n'était auparavant mesuré que par le biais de la notation par la Banque Mondiale, était doublé d'une mesure « qualitative » lors de l'enquête de 2011 (OCDE, *Guide pour l'enquête 2011 de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, Paris, Septembre 2010, pp. 11-13.

¹⁵⁶⁸ *Ibid.*

¹⁵⁶⁹ PARTENARIAT MONDIAL POUR UNE COOPERATION EFFICACE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT, *Guide du cadre de suivi du Partenariat mondial*, 2013, p. 13 et s.

les pays en développement¹⁵⁷⁰ et en limitant le nombre¹⁵⁷¹ et, d'autre part, en limitant la collecte d'information au niveau national. Les rapports-pays, reprenant les données qualificatives et les explications permettant de compléter l'analyse quantitative des indicateurs, ne sont plus requis avec Busan. Ils restent cependant une possibilité accordée aux pays récipiendaires, leur permettant de pouvoir dresser un tableau de leurs difficultés et des défis qu'ils ont rencontrés pour l'accomplissement de chaque indicateur.

1106. De plus, alors que le système de suivi mis en place par la Déclaration de Paris s'appuyait exclusivement sur l'enquête nationale pour contrôler les accomplissements pour dix des quinze indicateurs¹⁵⁷², et conjointement sur l'enquête nationale et des données provenant de la Banque Mondiale pour deux indicateurs supplémentaires¹⁵⁷³, le guide de suivi du indicateurs¹⁵⁷⁴. L'évolution du cadre de suivi après la première enquête de suivi de Busan revient quelque peu sur cette priorité donnée aux données extérieures.

¹⁵⁷⁰ PARTENARIAT MONDIAL POUR UNE COOPERATION EFFICACE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT, *Guide du cadre de suivi du Partenariat mondial*, op. cit, p. 5.

¹⁵⁷¹ Le nombre d'indicateurs (sous-indicateurs inclus) est passé de 15 à 12 entre Paris et Busan.

¹⁵⁷² Indicateurs 3 (Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales), 4 (Renforcement des capacités par un soutien coordonné), 5a (utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques), 5b (Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés), 6 (Éviter les structures de mise en œuvre parallèles), 7 (L'aide est davantage prévisible), 9 (L'aide est non liée), 10a (Utilisation de procédures ou dispositifs communs), 10b (Missions sur le terrain).

¹⁵⁷³ Indicateurs 1 (Des stratégies de développement opérationnelles) et 11 (cadres axes sur les résultats).

¹⁵⁷⁴ Indicateurs 1 (La coopération pour le développement se concentre sur les résultats qui répondent aux priorités des pays en développement), 5a et 5b (La coopération pour le développement est davantage prévisible (annuelle et à moyen terme)), 6 (L'aide est inscrite aux budgets présentés à l'examen parlementaire) et 9b (Utilisation des systèmes nationaux de GFP et de passation des marchés). Les données nationales peuvent également être utilisées pour l'indicateur 8 (Egalité hommes-femmes et autonomisation des femmes), en conjonction avec les données collectées par l'ONU Femmes. Pour les autres indicateurs, le guide de suivi renvoie à des données extérieures : notations de la Banque Mondiale, indice d'environnement favorable à la société civile (CIVICUS), études en cours par d'autres institutions (Initiative internationale pour la transparence de l'aide, Département des Affaires Économiques et Sociales, ONU Femmes).

B. Les critiques et limites du suivi des engagements

1107. Le suivi des engagements en matière d'aide publique au développement a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part des ONG. En effet, les critiques des ONG sur le suivi des engagements en matière d'efficacité de l'aide portent à la fois sur les indicateurs (1) et sur le système de suivi dans son ensemble (2).

1) Des indicateurs inadaptés

1108. A la lumière des résultats de l'enquête 2011 de suivi de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, les indicateurs qui mesurent l'exécution des activités de développement se sont avérés non seulement insuffisants (a) mais aussi les sources de données sont elles aussi inadéquates (b).

a) Des indicateurs insuffisants

1109. Outre ces réflexions générales, les ONG ont développée des messages extrêmement détaillés, en amont des Forum d'Accra et de Busan. Elles ont tout d'abord pointé l'absence d'indicateur pour mesurer certains engagements, alors même qu'à leur sens, ces engagements occupent une place centrale en matière d'efficacité de l'aide. C'est par exemple le cas en matière de conditionnalités¹⁵⁷⁵ ou d'appropriation démocratique¹⁵⁷⁶. Or, si « *les indicateurs constituent une part essentielle de la capacité d'un engagement à contraindre l'action d'un État, il est clair que l'absence d'indicateur conduit à relativiser l'existence d'un engagement* »¹⁵⁷⁷. Ainsi, pour les ONG, « certains indicateurs s'accompagnent d'un objectif-

¹⁵⁷⁵ BETTERAID, « A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness », Mars 2008, 20 p., p. 4.

¹⁵⁷⁶ EQUIPE DE TRAVAIL SUR L'EFFICACITE DE L'AIDE DES OSC ET L'ENVIRONNEMENT FAVORABLE., « Comments on Proposed Indicators, Targets and Process for Global Monitoring of the Busan Partnership submitted to the Post-Busan Interim Group for discussion », 17 Mai 2012, p. 2 : « Missing in the list of proposed indicators is an indicator of democratic ownership. »

¹⁵⁷⁷ Marie GUIMEZANES., *Les organisations non-gouvernementales, financement étatique et efficacité de l'aide au développement : une illustration des rôles des ONG en droit international*, Paris, LGDJ, 2017, p.75.

cible qui n'est pas assez ambitieux, ce qui limite aussi l'importance de l'engagement pour les États. L'objectif peut être trop bas, comme en matière de coopération technique ou de prédictibilité, ou trop flou, notamment pour le déliement de l'aide »¹⁵⁷⁸. Les réflexions des ONG sont ainsi liées aux principes qu'elles défendent, et conduisent à davantage de cohérence mais aussi à une vision renouvelée de l'efficacité de l'aide.

1110. En outre, il est important de rappeler que plusieurs indicateurs ne mesurent pas ce qu'ils devraient mesurer, au sens des ONG. En effet, « *l'indicateur concernant l'utilisation de systèmes nationaux ne mesure que la qualité des systèmes nationaux, sans mesurer la réalité de leur utilisation par les bailleurs* »¹⁵⁷⁹. De même, l'indicateur sur les nouvelles modalités de l'aide, notamment l'aide programme, mesure uniquement l'utilisation par les États de ces nouvelles modalités, mais ne mesure pas la contribution réelle de ces modalités en matière de développement. Enfin, l'indicateur du Partenariat de Busan concernant l'utilisation des cadres de résultats nationaux semble impliquer que tous les « fournisseurs d'aide », ONG incluses, doivent utiliser les cadres définis par le gouvernement récipiendaire¹⁵⁸⁰. Or, cela va à l'encontre de la reconnaissance de l'indépendance des ONG.

b) Des sources de données inadéquates

1111. Selon l'OCDE, « *les indicateurs peuvent également ne pas mesurer adéquatement un engagement lorsqu'ils utilisent des données externes, qui ne font pas partie des initiatives en matière d'efficacité de l'aide et peuvent donc répondre à une autre logique* »¹⁵⁸¹. Dans cet esprit, les ONG ont ainsi mis en exergue les possibles effets pervers de

¹⁵⁷⁸ Ibid, p.75.

¹⁵⁷⁹ BETTERAID, « A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness », *op. cit.*, p. 5.

¹⁵⁸⁰ EQUIPE DE TRAVAIL SUR L'EFFICACITE DE L'AIDE DES OSC ET L'ENVIRONNEMENT FAVORABLE., « Comments on Proposed Indicators, Targets and Process for Global Monitoring of the Busan Partnership submitted to the Post-Busan Interim Group for discussion », 17 Mai 2012, p. 1.

¹⁵⁸¹ OCDE., *Efficacité de l'aide : Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, 2009, p. 44.

l'utilisation des données de la Banque Mondiale pour mesurer les progrès accomplis en matière d'appropriation et d'alignement. En effet, en matière d'appropriation, le système mis en place à Paris pour mesurer l'engagement des États récipiendaires de se doter de stratégies de développement opérationnelles (indicateur 1) est mixte (les données sont produites par les États qui les transmettent à la Banque Mondiale). Celle-ci traite ces données et produit un rapport sur chaque État. La Banque Mondiale, qui n'est pas liée par l'interprétation de l'appropriation selon la Déclaration de Paris, va évaluer les progrès des États récipiendaires en la matière. L'appropriation dans la Déclaration de Paris renvoie au fait d'avoir une « *stratégie de développement opérationnelle* ».

1112. Pour la Banque Mondiale, cela implique « *la réunion de trois éléments, notamment avoir à sa disposition d'un cadre stratégique unifié, définir des priorités, et effectuer un lien entre la stratégie et le budget* »¹⁵⁸². Le rapport de 2007 sur l'indicateur 1 met l'accent sur la corrélation entre la mise en place d'une stratégie de réduction de la pauvreté (RSP) et de bonnes performances en matière d'appropriation. Or, le cadre stratégique de réduction de la pauvreté est un document introduit par la Banque Mondiale et le FMI en 1999, c'est-à-dire avant la signature de la Déclaration de Paris. L'appropriation est un des objectifs des PRSP, mais n'est pas le seul¹⁵⁸³. Bien qu'une participation inclusive et démocratique soit mentionnée dans le processus des RSP, certaines études ont démontré les difficultés à l'appropriation dans ce processus¹⁵⁸⁴. Enfin, le RSP servant de base aux programmes d'assistance ou d'allègement de dette de la Banque Mondiale ou du Fonds Monétaire International, leur conseil d'administration doit approuver le RSP pour qu'il soit mis en œuvre, ce qui contrevient totalement à la logique de l'appropriation.

1113. Par ailleurs, en matière d'alignement, les ONG estiment nécessaire de mesurer la fiabilité des systèmes nationaux avant que les États bailleurs s'engagent à les utiliser, comme

¹⁵⁸² BANQUE MONDIALE., Results-Based National Development Strategies Assessment and Challenges Ahead, Banque Mondiale, Washington, Décembre 2007, p. 4.

¹⁵⁸³ Cf. La Banque Mondiale, notamment la page consacrée aux PRSP, disponible sur <http://go.worldbank.org/CSTQBOF730> (consulté le 16 mars 215).

¹⁵⁸⁴ BETTERAID, « A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness », Mars 2008, 20 p., p. 3.

l'énonce la Déclaration de Paris. Toutefois, elles critiquent les indicateurs qui permettent de mesurer cette fiabilité notamment s'agissant des systèmes de passation des marchés¹⁵⁸⁵. De plus, « *la mesure de cet indicateur se fait par auto-évaluation par rapport à une méthodologie définie par le Groupe de travail sur l'efficacité de l'aide sur la passation des marchés* »¹⁵⁸⁶. Les critiques des ONG concernent notamment les limites à la possibilité pour les États de favoriser leurs entreprises nationales dans les systèmes de passation des marchés¹⁵⁸⁷.

2) Un système de suivi imparfait

1114. Au-delà des indicateurs particuliers, c'est le système de suivi dans son ensemble que les ONG jugent imparfait. En effet, selon les ONG, le système de suivi mis en place par la Déclaration de Paris est à la fois asymétrique (a) et inefficace (b).

a) Un système asymétrique

1115. Selon les ONG, le système de suivi mis en place par la Déclaration de Paris est asymétrique pour plusieurs raisons. Tout d'abord, « *les indicateurs concernant les bailleurs sont mesurés par eux-mêmes (réponse aux questionnaires envoyés au récipiendaire et à l'OCDE) alors que les progrès des récipiendaires sont mesurés par des sources extérieures (indicateurs 1, 2a et 11, mesurés par des données de la Banque Mondiale)* »¹⁵⁸⁸. Or, la discussion sur ces mesures au sein des institutions financières comme la Banque Mondiale ne permet pas aux récipiendaires de s'exprimer de la même manière qu'au sein des négociations internationales en matière d'aide¹⁵⁸⁹.

¹⁵⁸⁵ Cf. Indicateur 2b de la Déclaration de Paris ; indicateur 9b du Partenariat de Busan.

¹⁵⁸⁶ OCDE., *Méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés*, Paris, OCDE, 3 octobre 2006.

¹⁵⁸⁷ BETTERAID, « A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness », *Op. cit.*, p. 5.

¹⁵⁸⁸ *Idem.*

¹⁵⁸⁹ *Ibid*, p.78.

1116. De plus, *« la marge d'appréciation laissée aux bailleurs dans la définition des termes des questionnaires peut aussi avoir un impact sur leur capacité à mesurer leurs avancées, ceux-ci disposant d'une liberté importante dans l'adaptation du libellé aux domaines dans lesquels ils ont fait le plus de progrès »*¹⁵⁹⁰.

1117. Enfin, le système de suivi est également asymétrique car géré par le groupe de travail sur l'efficacité de l'aide qui, bien qu'intégrant les États récipiendaires, se situe au sein de l'OCDE. Dans le même ordre d'idées, *« le traitement des données et la production des rapports sont gérés par l'OCDE, qui est une organisation regroupant les États bailleurs »*¹⁵⁹¹.

b) Un système inefficace

1118. Comme pour les indicateurs, les ONG dénoncent également les limites des systèmes mis en place en matière d'efficacité de l'aide. Pour les ONG, *« l'absence de cibles individuelles conduit également à limiter la contrainte qu'exercent les textes en matière d'efficacité de l'aide au développement sur les États parties »*¹⁵⁹². Cela veut dire, que *« la définition de cibles globales peut conduire chaque État à invoquer des raisons spécifiques à sa situation pour justifier le non-respect des objectifs »*¹⁵⁹³. Cela peut aussi *« conduire à ce que les engagements des États parties ne soient pas respectés, ce que les ONG critiquent également »*¹⁵⁹⁴.

1119. Par ailleurs, les ONG estiment également que les États n'ont pas tiré les leçons des différentes études successives. À ce titre, il est important de rappeler que *« les raisons des difficultés à atteindre les cibles pour chaque État pris individuellement ne sont pas clairement définies et étudiées, ce qui les empêche de pouvoir se baser sur un diagnostic clair afin*

¹⁵⁹⁰ BETTERAID, *Loc. cit.*, p.7.

¹⁵⁹¹ *Ibid.* p. 8.

¹⁵⁹² *Ibid.* p. 10.

¹⁵⁹³ BETTERAID, « CSOs on the road to Busan: Key messages and proposals », Avril 2011, 16 p., p.3.

¹⁵⁹⁴ BETTERAID, *ibid.* p.4.

*d'améliorer leur respect des principes »*¹⁵⁹⁵. Ainsi, d'un point de vue collectif, les enseignements des enquêtes de suivi des engagements successives n'ont pas permis d'informer la discussion à Busan, ce qui laisse un sentiment d'inachevé aux ONG¹⁵⁹⁶.

1120. Enfin, le système de suivi mis en œuvre par la Déclaration de Paris est facultatif, ce qui réduit fortement son efficacité. À ce titre, *« seuls les pays pensant avoir de bons résultats seront incités à s'y soumettre. L'étude ne permet pas de contrôler tous les États et nuit donc aux possibilités de comparaison. Les ONG appellent de leurs vœux un système de suivi des engagements qui soit obligatoire »*¹⁵⁹⁷.

1121. Après cet aperçu sommaire des contrôles dans les systèmes de financement de l'aide au développement, il est à présent intéressant démontrer que les exigences des donateurs en matière de suivi-évaluation des programmes d'aide et les conditionnalités de bonne gouvernance qu'ils posent à leur allocation d'aide sont les principaux vecteurs qui incitent les États du Sud à développer des structures d'évaluation et à systématiser la pratique de l'évaluation. Dans cette optique, *« pour aider les acteurs locaux (publics ou privés) à se doter de compétences en évaluation, les donateurs mettent en place des programmes de renforcement des capacités, et depuis peu, des évaluations partenariales »*¹⁵⁹⁸.

SECTION 2 : L'évaluation de l'aide publique au développement

1122. Selon la définition de l'OCDE / CAD., l'évaluation est *« l'appréciation, aussi systématique et objective que possible, d'un projet, d'un programme ou d'une politique en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficacité en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation doit fournir des*

¹⁵⁹⁵ Ibid, p. 3.

¹⁵⁹⁶ BETTERAID., « Évaluation du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement : perspective de la Société Civile », Mars 2012, 10 p, p.4.

¹⁵⁹⁷ BETTERAID, « CSOs on the road to Busan: Key messages and proposals », *op. cit.*, p.7.

¹⁵⁹⁸ Camille LAPORTE., *L'évaluation, un objet politique : le cas d'étude de l'aide au développement*, Paris, Thèse IEP de Paris, 2015, 553 p, p.343.

informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds »¹⁵⁹⁹. En d'autres termes, le terme « évaluation » est aussi désigné comme étant « un processus systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d'une action de développement projetée, en cours ou achevée »¹⁶⁰⁰. Les buts principaux des évaluations consistent donc de fournir une base objective pour juger des performances de l'action, de fournir des informations sur les enseignements à tirer afin d'améliorer les actions futures, et d'assurer la transparence. À ce titre, l'évaluation est alors le corolaire de l'efficacité du financement de la coopération au développement. Ainsi, le protocole financier de l'Accord de Cotonou 2000 (Accord de partenariat ACP-UE) prévoit expressément : « avant l'expiration du présent protocole financier, les parties évalueront le degré de réalisation des engagements et des décaissements. Cette évaluation servira de base pour réévaluer le montant global des ressources ainsi que pour évaluer les nouvelles ressources nécessaires au soutien de la coopération financière au titre du présent accord »¹⁶⁰¹.

1123. Ainsi, en droit de l'Union européenne, le message est donc clair, pas de coopération, c'est-à-dire pas d'allocation de ressources, sans évaluation non seulement des « engagements », mais aussi des « décaissements ». L'évaluation permet d'apprécier le montant des reliquats susceptibles d'être transférés d'un Fonds européen pour le développement (FED) à l'autre et de fixer le montant de l'assistance financière nouvelle.

1124. Dans ce contexte, les allocations de ressources sont tributaires des « performances ». Or, celles-ci « sont évaluées de façon objective et transparente sur la base des paramètres suivants : état d'avancement des réformes institutionnelles, performances du pays en matière d'utilisation des ressources, mise en œuvre effective des opérations en cours, atténuation ou réduction de la pauvreté, mesures de développement durable et performances

¹⁵⁹⁹ OCDE., « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axées sur les résultats », *op. cit.*, p. 21 et s.

¹⁶⁰⁰ *Idem.*

¹⁶⁰¹ Cf. Accord de Partenariat ACP-UE ou Accord de Cotonou 2000, Annexe I, §7.

en matière de politique macroéconomique et sectorielle »¹⁶⁰². Ainsi, l'évaluation ne saurait donc être assimilée à une seule expertise comptable. Elle doit être entreprise au regard de la cohérence en tant principe général d'action au regard des principes fondamentaux de la coopération, et au regard des objectifs du partenariat (éradication de la pauvreté, développement durable...). Elle doit également être entreprise comme, « *action visant à fixer le degré de renforcement nécessaire des capacités institutionnelles d'un État à exercer l'activité d'aide publique au développement dont l'objet fondamental et exclusif de tout autre serait la résorption des inégalités de développement. Plus concrètement, il est question d'évaluer le niveau initial des capacités institutionnelles d'un État, puis le niveau des capacités à atteindre et, enfin, le niveau des capacités réellement atteint* »¹⁶⁰³. Dès lors, il est important de savoir qui de l'État bailleur ou de l'État récipiendaire sera responsable des résultats ainsi obtenus. Pour répondre à cette question, analysons l'évaluation comme un outil de légitimation de l'aide au développement (§1). Examinons ensuite les effets de cette évaluation (§2).

§1 : L'évaluation comme outil de légitimation de l'aide publique au développement

1125. Selon Zehor HEGHDOUDI-DURAND., « *L'évaluation du développement est l'appréciation systématique et objective d'une action d'aide au développement en cours ou terminée, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Elle se réfère au processus visant à déterminer la valeur ou l'importance d'une intervention en matière de développement* »¹⁶⁰⁴. À cet effet, le processus d'évaluation en tant que fonction devrait être impartial et être indépendant des mécanismes mis en place pour l'élaboration des politiques, l'acheminement et la gestion des concours d'aide au développement. En effet, l'impartialité

¹⁶⁰² Accord de Partenariat ACP-UE 2000, Annexe IV, art. 3-1, b

¹⁶⁰³ Zehor HEGHDOUDI-DURAND., *Le partenariat en droit international du développement*, Thèse de doctorat en Droit, sous la direction de Delphine COSTA, Université d'Avignon, 2013. p. 20.

¹⁶⁰⁴ Le Réseau du CAD sur l'évaluation en matière de développement, « *Évaluer la coopération pour le développement récapitulatif des normes et standards de référence* », 2^e éd. OECD, 2006. Disponibles sur le site web du Réseau du CAD sur l'évaluation du développement : www.oecd.org/dac/evaluation (consulté le 17 mai 2019).

concourt à la crédibilité des évaluations car elle est un gage de l'objectivité des constatations, des analyses et des conditions présentes. Or l'indépendance donne une légitimité à l'évaluation et diminue les risques de conflits d'intérêts qui pourraient se produire si les décideurs et les gestionnaires étaient les seuls à pouvoir porter un jugement sur leurs propres actions¹⁶⁰⁵.

1126. Dans ce contexte, « *l'évaluation est une activité porteuse de valeurs politiques (transparence, démocratie participative, etc.) et qui voit se confronter les rapports de force des parties prenantes des programmes d'aide* »¹⁶⁰⁶. Ce qui implique que l'évaluation n'a de sens que dans l'usage qui en sera fait par les acteurs des politiques publiques et formule des recommandations qui servent à réorienter les programmes et politiques évalués. Ainsi, « *selon les discours des représentants de l'OCDE, l'évaluation est censée rendre égales les relations entre donateurs et bénéficiaires en permettant des échanges et une meilleure transparence sur l'efficacité des programmes d'aide* »¹⁶⁰⁷. À ce titre, l'évaluation devrait favoriser l'autonomisation des bénéficiaires en leur permettant de s'approprier les programmes d'aide.

1127. Cette étude vise non seulement à mieux comprendre les lignes directrices de l'évaluation de l'aide au développement (A), mais aussi l'évaluation conjointe des progrès accomplis dans l'exécution des engagements de partenariat (B).

A. Les lignes directrices de l'évaluation de l'aide publique au développement

1128. Traditionnellement, en droit international public de l'aide au développement, comme en droit économique ou commercial, « l'évaluation » sert initialement à justifier l'adoption de cadres juridiques spécifiques visant à pallier les inégalités de développement entre États. Dans un sens contemporain et s'agissant plus précisément du droit du financement public de l'aide au développement, l'évaluation est aujourd'hui perçue comme un processus nécessaire à la régulation des rapports d'assistance entre États. C'est à ce titre que le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE a prescrit en 2010 que le processus de « l'évaluation » doit

¹⁶⁰⁵ *Idem.*

¹⁶⁰⁶ Camille LAPORTE., *L'évaluation, un objet politique : le cas d'étude de l'aide au développement*, Thèse pour le Doctorat en Science politique, IEP de Paris, 2015, p. 335.

¹⁶⁰⁷ Camille LAPORTE., *Ibid.*, p. 335.

avant tout « *fournir des informations crédibles et utiles qui permettent d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des États bénéficiaires et des États bailleurs de fonds* »¹⁶⁰⁸. Cette acception permet d'établir, sur le plan pratique, que l'évaluation n'a pas pour objet, ni pour effet, de catégoriser les États mais plutôt d'orienter les politiques d'APD engagées par ces derniers, quel que soit leur qualité de pays, notamment riche ou pauvre. Pratiquement, et spécifiquement en matière d'aide au développement, l'urgence n'est plus tant de pallier les inégalités entre États que de réguler efficacement leurs rapports d'assistance. C'est dans ce contexte, qu'un « *cadre juridique spécifique* » a été mis en œuvre depuis 2005 en matière d'efficacité de l'aide, c'est-à-dire en matière de la capacité des États « coopérants » à accéder la qualité de « partenaire » que l'on évalue et ce, quelle que soit leur position de « bénéficiaire » ou de « donneur ».

1129. Ainsi, les interventions financées dans le cadre du financement de l'aide au développement requièrent une étroite coopération entre les donateurs et bénéficiaires de l'aide dans le respect du principe fondamental de l'égalité des partenaires. Il importe donc de décliner les responsabilités » des uns et des autres. C'est précisément l'objet des « lignes directrices ». Celles-ci déclinent : d'une part, « les responsabilités » propres aux États bénéficiaires de l'aide (1), de nature à conforter des compétences exclusives à leur profit, d'autre part, les « responsabilités » propres aux donateurs de l'aide (2).

1) Les responsabilités propres aux États bénéficiaires de l'aide

1130. La Déclaration de Paris portant « *engagements de Partenariat* » impose l'idée de « *partenaires* ». D'ailleurs, faut-il rappeler que depuis l'adoption de cette Déclaration, la qualité de « partenaires » est tout du moins reconnue aux pays bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD). À ce titre, ces derniers « *s'engagent non seulement à renforcer en tant que de besoin le rôle des instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et ou des budgets mais aussi à faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la*

¹⁶⁰⁸ OCDE., « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats », *op. cit.*, p.22.

formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement »¹⁶⁰⁹. Dans ce contexte, l'État « bénéficiaire » doit accepter de se plier à deux types d'évaluation. La première, traditionnelle, porte sur l'utilisation que l'État fait de l'aide publique au développement (APD) qu'il reçoit au profit de sa stratégie nationale de développement (SND) divisée en programmes et autres projets de coopération. La seconde, plus récente, porte sur la capacité de ses systèmes nationaux à en garantir l'efficacité.

1131. S'agissant du premier type d'évaluation, « *l'État bénéficiaire de l'aide publique au développement (APD) « consent » à l'évaluation des résultats obtenus à l'issue d'un programme bénéficiant à une politique publique donnée et non à l'évaluation des performances des systèmes nationaux sur lesquels il entend s'appuyer pour mener à bien ladite politique publique* »¹⁶¹⁰. Concrètement, si un État consent à une APD structurelle et massive pour moderniser, par exemple, son système de santé, ce consentement emporte l'évaluation des résultats obtenus à l'issue du programme de modernisation par rapport aux objectifs de la politique de santé qu'il aura souverainement choisi de conduire.

1132. À fortiori, ce consentement n'emporte pas (et ne peut pas emporter) son obligation de concevoir ou même de mettre en œuvre sa politique de santé sous couvert de mesures qu'il n'aura pas décidées souverainement et qui lui seraient donc imposées par son bailleur de fonds soucieux d'obtenir tel ou tel résultat. Ce raisonnement¹⁶¹¹ permet en l'occurrence de distinguer l'évaluation des résultats de l'aide utilisée par le bénéficiaire dans le cadre d'un programme de l'évaluation des moyens institutionnels qu'il mettra en œuvre pour en garantir l'efficacité. Sous l'angle du droit international du développement, cette distinction des processus d'évaluation est primordiale¹⁶¹².

¹⁶⁰⁹ OCDE., Rapport sur l'efficacité de l'Aide 2005.

¹⁶¹⁰ Patrick DAILLIER., Mathias FORTEAU., Alain PELLET., *Droit international public*, op. cit., p 1234.

¹⁶¹¹ Il s'agit ici de faire preuve de réalisme juridique en tant que ces affirmations servent à illustrer le raisonnement. Cela étant dit, il va de soi que pour la mise en œuvre d'une action, d'un projet ou d'un programme de développement, l'évaluation ex-ante du système considéré (ici la santé) serait prise en compte sous réserve du consentement donné par l'État récipiendaire.

¹⁶¹² Par exemple, en droit international économique et financier, les réformes imposées par les bailleurs internationaux (FMI/BCE) aux États européens surendettés sur la base d'évaluations de leurs systèmes budgétaires.

1133. Il faut cependant noter que la portée pratique d'une telle dichotomie n'est pas sans conséquence sur le plan des relations internationales. En effet, si l'État partenaire consent à une évaluation, ex ante et/ou ex post, sur la base d'un cadre de référence négocié avec son bailleur de fonds, d'une frange de l'APD affectée à un programme ou un projet, il est bien question d'une évaluation « sectorielle » sur la base d'une méthode « quantitative ». En revanche, si l'État partenaire consent à une évaluation, ex ante et/ou ex post, sur la base d'un cadre de référence défini par un texte international, des moyens institutionnels qu'il mettra en œuvre pour garantir l'efficacité de l'aide qu'il reçoit au titre de sa stratégie nationale de développement (SND), alors il sera question d'une évaluation « globale » sur la base d'une méthode « qualitative ».

1134. En outre, le second type d'évaluation relative aux capacités de l'État à garantir l'efficacité de l'aide fait aujourd'hui l'objet « *d'une analyse globale* »¹⁶¹³ dès lors qu'il est acquis dorénavant que les États bailleurs et récipiendaires « *appartiennent [...] au même système* »¹⁶¹⁴. Sans prétendre faire table rase du passé et pour illustrer ce nouvel appui, l'on peut renouer avec les postulats ayant présidé à la conception de l'évaluation comme suit : « *Dès lors que l'on convient de réguler les rapports d'assistance entre États dûment catégorisés selon qu'ils sont développés ou non, il est nécessaire de déterminer en fonction de quel critère un État sera rattaché à l'une ou l'autre de ces catégories* »¹⁶¹⁵.

1135. Ainsi, l'affirmation d'un consentement de l'État récipiendaire à une évaluation visant à garantir l'efficacité de l'aide qu'il reçoit impose que soient évaluées non pas seulement l'aide affectée aux actions de développement mais les capacités de ce dernier à tenir ses engagements de partenariat. En fait, il faut reconnaître que ce processus suggère l'adoption, au niveau international, de normes juridiques visant, dans un premier temps, à établir de tels engagements et, dans un second temps, à en évaluer le respect. À ce titre, l'on peut prendre

¹⁶¹³ Alain PELLET., *Le droit international du développement*, Paris, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2ème éd., P.U.F., 1987, 128 p, p. 65.

¹⁶¹⁴ Alain PELLET., *Ibid.*, p. 65.

¹⁶¹⁵ OCDE., *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (GT-EV – DABELSTEIN N., Pdt.), Paris, Publications-OCDE, 2002 (M à J : 2010), p. 20.

appui sur la remarque formulée en marge de la définition de l'évaluation proposée par le Groupe de Travail de l'Évaluation de l'Aide hébergé par le CAD/OCDE pour la réviser en ces termes : « *dans ce cas, l'évaluation portant sur les capacités du pays bénéficiaire de l'APD à en garantir l'efficacité suppose effectivement la définition de normes appropriées, l'appréciation des performances par rapport à celles-ci, et un jugement des résultats attendus et obtenus* »¹⁶¹⁶. Toutefois, il aura fallu attendre 2005 pour que les États coopérants définissent ces « normes appropriées », sous couvert d'engagements de partenariat, visant à apprécier les performances des États bénéficiaires par rapport à l'objectif d'efficacité.

1136. Dans ce contexte, les nouvelles « Normes de qualité pour l'évaluation du Développement » adoptées en février 2010 par le CAD¹⁶¹⁷ sont significatives au regard du cadre posé par la Déclaration de Paris cinq ans plus tôt. En effet, complétant ainsi la définition de « l'évaluation » en matière de développement posée par le glossaire CAD/OCDE en 2002, les lignes directrices publiées en 2010 précisent les modalités de « l'évaluation du développement » et non plus seulement celles d'un programme ou d'un projet de développement.

1137. Enfin, il est important de rappeler que cette évaluation s'entend alors de « normes de qualité » portant sur l'efficacité de l'aide (APD) en tant que telle et non plus seulement d'une évaluation quantitative portant sur l'utilisation qui en est faite par l'État récipiendaire à la faveur de tel ou tel secteur. Sous cet angle, les auteurs du glossaire de 2010 précisent que le processus d'évaluation « *doit être nourri d'analyses crédibles et utiles pour renforcer la redevabilité en matière de résultats du développement, contribuer à tirer des enseignements, ou encore les deux à la fois. Ces Normes visent à améliorer la qualité des évaluations et in fine, à renforcer leur contribution à une meilleure efficacité de l'aide* »¹⁶¹⁸. Cependant, l'emploi du terme « normes » semble abusif car il serait sans doute plus juste de parler de « lignes directrices ».

¹⁶¹⁶ OCDE., *Ibid.*, p. 22 : « Remarque : dans certains cas l'évaluation suppose la définition de normes appropriées, l'appréciation des performances par rapport à celles-ci, et en juger les résultats attendus et obtenus. Elle permet de dégager des leçons pertinentes ».

¹⁶¹⁷ OCDE., « Normes de qualité pour l'évaluation du développement : lignes directrices et ouvrages de référence du CAD », Publications-OCDE., 2010, 24 p, p. 1.

¹⁶¹⁸ OCDE., *ibid.*, p. 22.

2) Les responsabilités propres aux États bailleurs

1138. Si la Déclaration de Paris et le Programme d'action d'Accra reconnaissent la qualité de pays « *partenaire* » à l'État bénéficiaire de l'aide, l'État bailleur est, quant à lui, qualifié de pays « *donneur* ». Cette qualité de pays « *partenaire* » reconnue aux seuls pays bénéficiaires de l'aide n'est pas surprenante car depuis lors des réunions de haut niveau de 2005 et 2008, il était urgent de reconsidérer, sur le plan diplomatique, le statut du récipiendaire de l'aide. Cependant, s'il est admis que ce dernier accède à la qualité de « *partenaire* » par son consentement à soumettre à l'évaluation ses capacités institutionnelles à garantir l'efficacité de l'aide au titre de ses « *engagements de partenariat* », il faut bien admettre que cette acception est beaucoup moins évidente s'agissant des États donneurs. Cette acception, est un principe général du droit international du développement selon lequel « *l'État bénéficiaire de l'aide est le premier responsable de son développement* »¹⁶¹⁹. Cette affirmation a pu conduire à considérer que l'État donneur ne pouvait pas être tenu pour responsable de l'échec de son récipiendaire à se développer. En effet, dans les faits¹⁶²⁰, l'inefficacité de l'aide publique au développement (APD) est imputée en principe à l'État bénéficiaire, lequel au titre de l'article 6 de la Résolution 58/172 adoptée en 2004 par l'Assemblée générale de l'ONU et réaffirmant le droit au développement proclamé en 1986, est le responsable « *au premier chef de son propre développement économique et social et qu'on ne saurait trop insister sur le rôle des politiques et des stratégies de développement nationales* »¹⁶²¹.

¹⁶¹⁹ Daniel COLARD., « La Charte des droits et devoirs économiques des États », Études internationales, Vol. 6, n°4, 1975, pp. 439-461, p. 452 : « La responsabilité du développement de chaque pays incombe « au premier chef » à ce pays lui-même, mais elle s'inscrit dans un contexte international qui doit lui être favorable ». V. également dans ce sens la Déclaration sur le droit au développement (41/128), New York (États-Unis), 4 décembre 1986, art. 3.1 : « Les États ont la responsabilité première de la création des conditions nationales et internationales favorables à la réalisation du droit au développement ».

¹⁶²⁰ Dans les faits, les opinions publiques des États donneurs sont relativement tranchées quant à la responsabilité des États aidés dans leur sous-développement ; lorsque cette position n'est pas celle des gouvernements eux-mêmes (cf. « discours de Dakar »).

¹⁶²¹ Déclaration sur le droit au développement (A/RES/58/172), New York (États-Unis), 11 mars 2004, §6 : « Souligne que la responsabilité fondamentale de la promotion et de la protection de tous les droits de l'homme

1139. Dans ce cas de figure, le « *donneur* », par sa position même, ne pouvait donc pas endosser la responsabilité de cette inégalité (chronique) de développement entre États. Néanmoins, cette affirmation pourrait sembler excessive dès lors que l'État pourvoyeur de fonds s'engage traditionnellement, sur le plan politique, au respect de « *bonnes pratiques* » en matière d'aide liée, de conditionnalités et surtout de prévisibilité. À ce titre, il consent à l'évaluation de sa politique d'aide extérieure mais dont les résultats engagent uniquement sa responsabilité politique. Ainsi, sur la base de ces évaluations, le donneur sera enjoint par ses pairs à faire des efforts en toutes ces matières. Toujours est-il que sur le plan juridique, cette irresponsabilité de principe reconnu à l'État donneur est garantie, ce qui n'est pas sans conséquence en droit international du développement.

1140. Par ailleurs, là où en certaines matières les États ont su aménager ce principe de responsabilité, en matière de développement ce principe n'est pas évoqué, pas même dans les travaux issus du Sommet de Monterrey ayant présidé à la fixation de l'objectif de « *Partenariat mondial pour le Développement* » en 2000. Or, dans sa conception même, le procédé partenarial ne peut pas faire l'économie d'une définition du principe de responsabilité mutuelle, ou tout du moins partagée, entre États engagés dans la réalisation d'un objectif commun de développement. Cependant, il faudra fallu attendre 2005 pour que la notion de responsabilité pénètre le droit international du développement qui, sans remettre en cause la responsabilité première des États aidés dans l'échec de leur développement, n'est pas sans conséquence sur l'irresponsabilité de principe des États donneurs.

1141. En somme, l'évaluation faisant état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration conduite en 2011 rend précisément compte de ce nouvel « état d'esprit » quant à la position des États donneurs. Cette évaluation indépendante conclut notamment par « *l'urgence du renouvellement de l'engagement collectif des donneurs, d'une plus grande*

incombe à l'État, et réaffirme que les États sont responsables au premier chef de leur propre développement économique et social et qu'on ne saurait trop insister sur le rôle des politiques et des stratégies de développement nationales » et §7 : « Réaffirme qu'il incombe au premier chef aux États de créer, aux niveaux national et international, des conditions favorables à l'exercice du droit au développement et qu'ils ont pris l'engagement de coopérer à cet effet ».

réciprocité avec les pays partenaires et d'une gestion du risque de façon plus réaliste »¹⁶²². Dans le même esprit, les rédacteurs du Rapport OCDE de 2011¹⁶²³ sur l'efficacité de l'aide emploient l'expression « d'exigences en matière de redevabilité », lesquelles exigences, sous certaines conditions, servent à la traduction du principe de responsabilité mutuelle.

1142. Dans cet esprit, les rapporteurs soulignent en l'occurrence que : « *Pour plusieurs pays, les exigences en matière de redevabilité imposées par les outils existants sont très asymétriques entre les partenaires et ne traduisent donc pas nécessairement un véritable esprit de responsabilité mutuelle* »¹⁶²⁴. Reste à savoir si cette appréciation visant « les partenaires » désigne les seuls États aidés et donc, leur seule responsabilité qu'ils auront mutualisée avec leurs homologues ou l'ensemble des partenaires, États aidés et donateurs, tous responsables mutuellement. Dans le premier cas, il persiste une dualité de statut quant à une responsabilité que seuls les États « partenaires » devraient endosser au titre de leur participation à la Déclaration de Paris, alors que, dans le deuxième cas, cette dualité laisse place à une responsabilité mutualisée entre tous les « partenaires » indépendamment de leur position d'États aidés ou donateurs.

1143. C'est sur la base de ce principe de « responsabilité mutuelle » que devaient se construire des rapports équilibrés entre États donateurs et bénéficiaires. Ce sont, tout du moins, les perspectives posées par les évaluateurs qui, à la veille du Forum de Busan, regrettent qu'un tel équilibre n'ait pas été trouvé considérant que : « *L'espoir que le processus inspiré de la Déclaration puisse rétablir un équilibre entre les donateurs et les pays partenaires relativement*

¹⁶²² Bernard WOOD (Dir.), *Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Phase 2, Copenhague, Institut danois d'études internationales, OCDE, juin 2011, 94 p, p. 63.

¹⁶²³ OCDE, *Rapport sur l'efficacité de l'Aide 2005 – Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, op. cit., p. 95 : « Dans la Déclaration de Paris, il est reconnu que l'efficacité de l'aide passe par la mise en place de dispositifs plus rigoureux et plus équilibrés de reddition de comptes. Elle appelle donateurs et pays en développement à se rendre mutuellement compte du respect des engagements souscrits pour rendre l'aide plus efficace dans l'obtention de résultats en termes de développement. Pour ce faire, donateurs et pays partenaires sont convenus d'évaluer, au moyen des mécanismes existants à l'échelon local, les progrès réalisés dans l'exécution de leurs engagements respectifs ».

¹⁶²⁴ OCDE, *ibid*, p. 102.

à la responsabilité mutuelle a été jusqu'à présent déçu »¹⁶²⁵. Or, en référence aux conclusions des différentes phases d'évaluation menées, ce déséquilibre persistant est dû aux États donateurs.

1144. Les critiques faites par les évaluateurs des progrès accomplis par ces derniers au titre de leurs « engagements de partenariat » et notamment en matière de responsabilité sont sans ambiguïté. Les rédacteurs de la première phase d'évaluation pointent notamment le fait que : « *Sauf exceptions frappantes, les donateurs ont montré moins d'empressement que les pays partenaires à changer leurs propres systèmes. La plupart des donateurs ont demandé aux pays partenaires de se conformer, en tant que condition préalable pour leurs propres réformes. Au lieu d'évoluer avec eux en réciprocité et de gérer et partager les risques de façon réaliste* »¹⁶²⁶. Lesdites évaluations étant destinées à préparer le Forum de Busan, c'est par le texte voté à cette occasion que sont établies les avancées en matière de réciprocité censées donner corps au principe de « responsabilité mutuelle » en droit international du développement.

B. Une évaluation conjointe des progrès accomplis dans l'exécution des engagements de partenariat

1145. Selon l'article 50 de la Déclaration de Paris adoptée le 2 mars 2005, « *les pays partenaires et les donateurs s'engagent à évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat* ». Cependant, l'obligation d'une évaluation conjointe des progrès accomplis dans un cadre « partenarial » emporte deux niveaux de responsabilité bien distincts : en matière de gestion (1) et en matière d'engagements de partenariat (2).

¹⁶²⁵ *Idem.*

¹⁶²⁶ Bernard WOOD (Dir.), *Op. cit.*, p. 62, note 203.

1) La responsabilité des partenaires en matière de gestion de l'aide publique au développement

1146. La responsabilité des partenaires, c'est-à-dire des donateurs et des bénéficiaires en matière de gestion de l'APD, varie selon qu'il s'agisse du droit international du développement ou du de l'UE. Pour le premier, les donateurs et les pays partenaires sont « responsables des résultats obtenus en matière de développement. Une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement »¹⁶²⁷. À cet effet, l'article 50 de la Déclaration de Paris pose une obligation conjointe et esquisse l'idée d'une responsabilité sinon « mutuelle », au moins partagée. Ses dispositions offrent deux lectures du principe de « responsabilité mutuelle. Ainsi, le principe de « responsabilité mutuelle » ne s'entend pas seulement des résultats obtenus en matière de gestion de l'aide mais également des résultats obtenus dans l'exécution des engagements de partenariat sur la base « de mécanismes et de programmes d'évaluation mutuelle des progrès accomplis »¹⁶²⁸ en matière d'efficacité.

1147. Dans ce contexte, « pour se tenir mutuellement comptables des résultats concrets obtenus en matière de développement »¹⁶²⁹, le principe de « responsabilité mutuelle » impose l'évaluation des efforts de partenariat accomplis par les États et cela quelle que soit leur qualité de bailleur ou de récipiendaire. Dans cet esprit, il est question de deux types de résultats : soit que ces derniers portent sur la gestion de l'aide proprement dite, soit qu'ils portent sur les engagements de partenariat. En matière de gestion, la Déclaration de Paris comme les Forums sur l'efficacité de l'aide qui ont suivi ne proposent pas de standard d'évaluation à partir duquel les États participants seront en mesure de « se rendre mutuellement des comptes pour améliorer la gestion de l'aide »¹⁶³⁰. À titre d'exemple, le Secrétariat du Forum d'Accra cite, entre autres

¹⁶²⁷ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée le 2 mars 2005, Art. 49.

¹⁶²⁸ Note du Secrétariat du 3ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, loc. cit.

¹⁶²⁹ *Ibidem*.

¹⁶³⁰ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée à Paris, art. 19.

dispositifs mis en place par les pays, la création « *de forums de discussion, [...], de suivi indépendant de mécanismes à vocation d'examen général mutuel* »¹⁶³¹.

1148. Ainsi et sous couvert du principe de « responsabilité mutuelle », s'ils ont obligation de « *se rendre mutuellement des comptes pour améliorer la gestion de l'aide* »¹⁶³², les États coopérants restent libres de définir conjointement les mécanismes d'évaluation nécessaires à la réalisation de cette obligation. Certes, l'on peut regretter cette liberté laissée aux États parties à une convention bi- ou multilatérale de définir conjointement un processus d'évaluation susceptible d'engager leur « responsabilité mutuelle » en matière de gestion. Toutefois, l'on peut craindre en effet qu'en matière de gestion, la réception de ce principe de « *responsabilité mutuelle* » diffère d'une convention à une autre. Cela étant dit, l'on saisit mieux les raisons pour lesquelles le principe de responsabilité mutuelle « *est moins facile à comprendre que d'autres* »¹⁶³³. Ainsi, le fait que ce principe s'entend également des résultats obtenus quant à l'exécution des engagements de partenariat ajoute à la confusion.

1149. Pour l'Union européenne, les États ACP et la CE interviennent conjointement, d'abord au niveau le plus élevé, dans le cadre des institutions conjointes, pour adopter les « lignes directrices de la coopération pour le financement du développement », conformément aux « lignes directrices » prévues par l'Accord de partenariat, c'est-à-dire, notamment, sans préjudice des responsabilités propres aux États ACP ou des responsabilités propres à la CE¹⁶³⁴. À cet égard, les États ACP et CE exercent ainsi une compétence conjointe, conditionnée par l'exercice de sa compétence propre par l'État ACP. Ils ont pour « responsabilité conjointe » d'adopter en commun les programmes indicatifs (préparés par les États ACP, fût-ce en collaboration avec les délégations de la Commission et compte tenu de l'allocation indicative fixée unilatéralement par la Commission). Ils doivent instruire en commun les projets et programmes (sélectionnés en premier lieu par les ACP). Concrètement, la proposition mise au point par le chef de la délégation de la Commission sur la base de divers critères arrêtés par le

¹⁶³¹ Note du Secrétariat du 3ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, loc. cit.

¹⁶³² *Ibid.*

¹⁶³³ *Idem.*

¹⁶³⁴ Cf. Art. 57 de l'Accord de Cotonou du 23 juin 2000.

Comité de financement du développement est soumise à l'État ACP qui peut y apporter des commentaires. Ils doivent assurer conjointement l'égalité des conditions de participation aux appels d'offres et aux marchés (négociés et conclus par les seuls ACP), à charge pour l'ordonnateur national et le chef de la Délégation de la Commission d'intervenir en pratique, et, pour la Commission, d'approuver l'opération.

1150. Ils doivent suivre et évaluer les effets et résultats des projets et programmes (exécutés et gérés par les ACP), au point d'autoriser notamment une modification du montant de l'allocation indicative. Les évaluations ou « revues » conjointes sont des revues annuelles de caractère opérationnel. Elles sont cependant complétées par une revue à mi-parcours d'ordre stratégique, et par une revue finale en fin de programme. Ils doivent assurer une exécution adéquate, rapide et efficace des projets et programmes (par les autorités des ACP), conformément aux principes d'action, de cohérence et d'efficacité, qui doivent inspirer la coopération financière.

1151. À cette fin, le nombre de projets de financement soumis au Comité FED a été réduit à un relèvement des seuils. Dans tous les cas, ACP et CE agissent dans le respect du « principe fondamental de dialogue ». Toutefois, on ne peut s'interroger sur la capacité des ACP à pratiquer un dialogue partenarial égalitaire avec les services de la Commission. Dans de nombreux États ACP, une assistance technique à cet effet est à l'évidence indispensable et justifiée au nom du principe fondamental de différenciation, conforté par des dispositions spécifiques, de « principe », en matière de coopération pour le financement du développement¹⁶³⁵.

2) La responsabilité juridique en matière d'engagements de « partenariat »

1152. S'il incombe aux États coopérants de définir conjointement un processus d'évaluation portant non pas seulement sur les résultats atteints en matière de gestion de l'aide mais également sur l'exécution des engagements de partenariat, alors il est question d'une responsabilité d'une autre nature et d'une autre portée. Dans cet esprit, il est question d'une responsabilité non pas mutuelle mais individuelle des États sans considération de leur qualité

¹⁶³⁵ Accord de Cotonou 2000, art. 56-2

de bailleur ou de bénéficiaire. En effet, « *ces derniers s'engagent mutuellement à fonder leurs rapports d'assistance sur une série d'engagements de partenariat et dont le non-respect est susceptible d'engager leur responsabilité individuelle* »¹⁶³⁶.

1153. Il est donc bien question d'une responsabilité portant sur le respect de l'ensemble des principes posés par le texte de la Déclaration parisienne et non pas seulement de celle dont il est question en matière de gestion. Autrement dit, il est de la responsabilité de l'ensemble des États participant à la Déclaration de mettre en œuvre leurs rapports d'assistance sous couvert d'une gestion de l'aide axée sur les résultats et d'une responsabilité mutuelle quant aux résultats atteints. Cela dit, il est important de rappeler que « *dans l'hypothèse où un État refuserait ces processus de gestion et de responsabilité, ce dernier est susceptible d'engager sa responsabilité au titre de ses engagements de partenariat vis-à-vis de ses homologues* »¹⁶³⁷.

1154. L'on mesure tout le potentiel de cette double lecture en matière de responsabilité des États engagés individuellement à fonder leurs rapports d'assistance sur des « *engagements de partenariat* » d'une part, et à se tenir mutuellement responsables des résultats obtenus en matière de gestion de l'aide d'autre part. Il convient donc de définir ces deux types de responsabilités dont le texte source fait l'amalgame. En effet, il est question « *d'une responsabilité mutuelle sur la base d'engagements différentiels en matière de gestion d'une part et, d'autre part, d'une responsabilité individuelle sur la base d'engagements communs de partenariat* »¹⁶³⁸.

1155. Toutefois, il faut dépasser cette confusion fixée par le texte source lui-même et entrer dans le détail des relations bilatérales entre États pour prendre toute la mesure de cette double lecture du principe de responsabilité dont l'une, potentiellement, serait à regarder comme l'un des critères essentiels du procédé partenarial dès lors qu'il vise précisément à lui donner corps en droit. Ainsi, les engagements de partenariat posés par la Déclaration de Paris

¹⁶³⁶ OCDE., « développer des capacités pour évaluer la gouvernance démocratique : le programme mondial du PNUD », *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2009/2, n°10, pp. 229-244, p.229 et s.

¹⁶³⁷ Elizabeth WHITMORE., « Understanding and Practicing Participatory Evaluation », *New Directions for Evaluation*, n°80, 1998, pp. 1-99, p. 2.

¹⁶³⁸ *Idem.*

ouvrent la voie à un nouveau mode de coopération sous couvert de « *la mise en œuvre de quatre principes généraux* »¹⁶³⁹ et par lesquels, faisant application de ces principes, les États s’engagent à soumettre leurs rapports d’assistance à des normes de régulation internationale susceptibles d’engager leur responsabilité individuelle.

§2 : Les effets de l’évaluation

1156. Dans cette sous-section, il est question d’analyser les effets qu’entraîne l’évaluation sur les relations entre donateurs et bénéficiaires, de déterminer si l’évaluation conduit, dans les faits, à une dépolitisation et à une « rationalisation » des relations entre donateurs et bénéficiaires. Seront également étudiés, les effets de déclassement que produit l’évaluation en termes d’allocation de l’aide au développement et, enfin, vérifier si l’évaluation est un outil de domination sur les bénéficiaires de l’aide, « *comme le condamnent certains auteurs critiques, ou s’il est possible d’avoir une lecture plus complexe des rapports de force qui se nouent entre donateurs et bénéficiaires autour de l’enjeu de l’évaluation de l’efficacité des programmes d’aide* »¹⁶⁴⁰.

1157. Afin de mieux répondre à toutes ces questions, passons en revue les effets de l’engagement des États bénéficiaires à une évaluation qualitative (A) d’une part, et d’autre part, les effets qu’entraîne la suprématie actuelle des « bonnes pratiques » de l’efficacité de l’aide, et plus particulièrement de l’évaluation, sur les politiques d’aide des donateurs (B).

A. Des effets de l’engagement de l’État partenaire à une évaluation qualitative et globale

1158. La révision des modalités d’évaluation portant sur les capacités de l’État aidé à tenir ses engagements de partenariat permet d’envisager, sous le prisme du consentement, une mutation des relations internationales en matière de développement (1) et offre quelques

¹⁶³⁹ Michel VIRALLY., « Vers un droit international du développement », *Annuaire fr. dr. int.* Vol. 11, n°11, 1965, pp. 3-12, p. 12.

¹⁶⁴⁰ Camille LAPORTE., *op. cit.*, p. 337 et s.

perspectives quant à une modalité d'évaluation plus respectueuse des prérogatives de l'État aidé (2).

1) Un consentement international intégré

1159. Selon le Rapport final portant sur l'évaluation de la Déclaration de Paris édité en juin 2011, « *les observateurs les plus sceptiques ont vu dans la Déclaration une initiative majeure d'effectuer des changements dans le domaine de la coopération au développement international, voire des relations internationales plus généralement* »¹⁶⁴¹. Affirmant que « la Déclaration se démarque à plusieurs égards d'initiatives antérieures », le Rapport rappelle que le texte « *prévoit des mécanismes à l'échelle internationale en vue de promouvoir une responsabilité mutuelle transparente face aux engagements : exercices réguliers de suivi (à l'aide d'indicateurs cibles choisis) et des évaluations comparatives indépendantes réalisées conjointement* »¹⁶⁴².

1160. En outre, sous couvert de leur participation à la « campagne de la Déclaration de Paris » que, « *les pays partenaires comme les donateurs sont également invités à établir leurs propres objectifs cibles d'amélioration de l'efficacité de l'aide dans le cadre des engagements de partenariat et des indicateurs convenus* ». Dans ce contexte, les résolutions ayant précédé à la signature du « Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du Développement » à l'occasion du 4ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide en décembre 2011 sont significatives de telles avancées. C'est au regard de tous ces facteurs que les chefs d'États signataires réunis à Busan ont reconnu « *d'être unis dans le cadre d'un nouveau partenariat de plus vaste portée et plus solidaire que jamais, s'appuyant sur des principes partagés, des objectifs communs et des engagements différentiels au service d'un développement international efficace* »¹⁶⁴³.

¹⁶⁴¹ Bernard WOOD (Dir.), *op. cit.*, p. 9.

¹⁶⁴² *Ibid.*

¹⁶⁴³ Partenariat pour une coopération efficace au service du développement, 4ème Forum à Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Busan (République de Corée), 29 novembre, 1 décembre 2011, art. 1er.

1161. De ce glissement terminologique d'une « *aide efficace* » à une « *coopération pour un développement efficace* », il faut retenir notamment l'exigence « *de politiques et d'institutions efficaces* » au titre desquelles les États participants s'engagent « *à appuyer la mise en œuvre de changements en matière d'institutions et de politiques, menés par les pays en développement, ouvrant la voie à une mobilisation des ressources et une fourniture de services efficaces. Ceci inclut les institutions aux niveaux nationaux et infranational, les organisations régionales, les parlements et la société civile* »¹⁶⁴⁴.

1162. En conséquence, les États s'engagent, « *sous la direction des pays en développement* » à « *évaluer les institutions, les systèmes et les besoins en termes de développement des capacités* » et, ainsi « *soutenir la production de meilleures données sur les performances institutionnelles, pour informer la formulation des politiques, leur mise en œuvre et leur redevabilité* »¹⁶⁴⁵. Ainsi ces nouveaux engagements en matière d'évaluation des institutions, des systèmes et des besoins en matière de développement des capacités, une première conclusion peut être proposée quant à leurs effets sur le plan des relations internationales en matière de développement.

2) L'évaluation en droit international de l'aide au développement

1163. L'évaluation, en tant que telle, est de facto, une prérogative gouvernementale dont seul l'État bénéficiaire de l'aide peut user par son consentement à s'y soumettre. En effet, que l'évaluation porte sur les capacités des systèmes nationaux d'un État bénéficiaire à garantir l'efficacité de l'aide affectée à son développement ou sur l'utilisation qu'il en fait dans le cadre d'un programme, d'un projet ou d'une action de développement, ce dernier, en principe, garde l'entière maîtrise du processus d'évaluation. Autrement dit, « *le fait que l'État récipiendaire de l'aide exprime son consentement à se soumettre à une évaluation par son adhésion à un texte*

¹⁶⁴⁴ Bernard WOOD (Dir.), *op. cit.*, p. 9 et s.

¹⁶⁴⁵ *Ibid.*

*international ou par la signature d'une convention bi- ou multilatérale n'a pas d'incidence sur sa maîtrise du processus d'évaluation mis en œuvre »*¹⁶⁴⁶.

1164. Cela étant précisé, dans le cadre d'une évaluation de l'utilisation de l'APD affectée à un programme ou un projet de développement, « *rien n'interdit à l'État aidé, en accord avec son bailleur de fonds, d'en négocier les aspects principaux, voire même d'en transférer la conduite à une entité tierce* »¹⁶⁴⁷. C'est en l'occurrence le processus couramment observé, étant entendu que les modalités institutionnelles et matérielles utilisées pour l'évaluation du programme ou du projet de développement varient en fonction de son objet.

1165. En revanche, s'agissant d'une évaluation des capacités des systèmes nationaux de l'État bénéficiaire de l'APD à garantir l'efficacité de l'aide affectée à son développement, elle ne saurait être conduite en dehors de ses institutions politiques. Dans cette perspective, en matière d'efficacité de l'APD, seul l'État aidé peut rendre compte de ses propres capacités à une telle garantie, dès lors qu'il est le premier responsable de son développement, d'une part, et que traditionnellement, il est le seul récipiendaire de l'APD, d'autre part. À ce double titre, « *l'État bénéficiaire est seul en capacité à s'engager au respect d'un cadre international commun de références auquel il choisit d'adhérer souverainement et de se soumettre effectivement* »¹⁶⁴⁸.

1166. Ainsi, dès lors qu'un État bénéficiaire participe à la Déclaration de Paris, il devra, au titre de ses engagements de partenariat et notamment de ceux découlant du principe d'appropriation, procéder lui-même à l'évaluation de ses progrès institutionnels et acceptera d'en rendre compte à une autorité internationale indépendante qui lui est extérieure. Dans cette

¹⁶⁴⁶ Léonce NDIKUMANA., « Appliquer l'évaluation à l'aide au développement : une solution pour combler le fossé micro-macro de l'efficacité de l'aide ? », *Revue d'économie du développement*, éd. De Boeck Supérieur, 2012/4, vol.20, pp. 125-153, p. 127.

¹⁶⁴⁷ Ainsi, logiquement, plus l'objet du programme sera en lien avec les activités régaliennes de l'État (justice, police, santé, éducation) et plus cet État sera légitime à exiger que l'évaluation soit conduite par ses propres services sur la base d'un cadre de référence qu'il aura lui-même établi. Du reste, cette exigence est relayée par les dispositions de la Déclaration de Paris.

¹⁶⁴⁸ Bernard WOOD (Dir.), *loc. cit.*, p. 53.

logique, l'État bénéficiaire de l'aide ne pourrait pas se défaire d'une telle redevabilité en matière d'évaluation, sauf à dénoncer le Traité-cadre présentement étudié porteur de ses « *engagements de partenariat* »¹⁶⁴⁹.

1167. Sur le plan pratique, et eu égard aux raisonnements développés dans cette partie, l'évaluation, quel que soit l'objet sur lequel elle porte, est une prérogative gouvernementale de l'État bénéficiaire de l'aide. Toutefois, dès lors que son consentement s'exprime par la signature d'une convention bi- ou multilatérale, l'État bénéficiaire sera redevable de cette évaluation vis-à-vis de son ou ses bailleurs de fonds. En revanche, dès lors que son consentement s'exprime par son adhésion à un texte international portant « *engagements de Partenariat* », l'État bénéficiaire sera redevable de cette évaluation vis-à-vis de l'ensemble des États participants audit texte. Partant de cette distinction, méritent d'être envisagées les perspectives de ce second et nouveau type de consentement dont l'utilité première permettrait d'affirmer que, dès lors qu'un État consent à soumettre à l'évaluation ses capacités à garantir l'efficacité de l'aide au titre de ses « *engagements de partenariat* », il prétend alors à un statut international d'État « *partenaire* », quelle que soit sa position de « *bénéficiaire* » ou de « *donneur* ».

B. Des effets d'une évaluation des politiques d'aide extérieure

1168. Nous avons vu que les procédures d'évaluation de la qualité de l'aide des donateurs se multiplient et portent sur un nombre croissant de critères, allant du volume et de la répartition des fonds d'aide au développement, aux résultats des projets et programmes mis en œuvre, en passant par l'efficacité organisationnelle des structures d'aide. Dans la mesure où l'aide est légitimée par les résultats quantifiables qu'elle atteint dans les pays du Sud et où les bonnes pratiques de gestion de l'aide prolifèrent, les donateurs sont soumis à une redevabilité internationale grandissante par leurs pairs et par « *la société civile internationale* ».

1169. Alors que jusque dans les années 1990, cette redevabilité, très limitée, s'effectuait dans un esprit d'apprentissage mutuel, elle est aujourd'hui mise en œuvre pour répondre au besoin des donateurs de fournir des preuves de leur efficacité organisationnelle et sur le terrain de l'aide. Toutefois, ces évaluations ont-elles un effet sur les pratiques des

¹⁶⁴⁹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Ibid.*, art. 49 et suivant.

organisations évaluées ? En principe, l'acceptation par les États d'une évaluation de leur politique publique d'aide extérieure s'envisage dorénavant sous le prisme de la responsabilité mutuelle (1), laquelle est légitimée par des évaluations transparentes au fondement d'une réciprocité parfaite (2) dans le rapport de partenariat qu'entretiennent les États.

1) Une évaluation fondée sur la responsabilité mutuelle

1170. Les donateurs et les partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière d'aide publique au développement¹⁶⁵⁰. Dans ce contexte, « *une priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement. C'est également un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement* »¹⁶⁵¹.

1171. Avant toute chose, une question peut légitimement se poser : qu'est-ce qu'une responsabilité mutuelle en matière d'efficacité de l'aide publique au développement ? En effet, dans le domaine spécifique de l'aide publique au développement, la notion de responsabilité mutuelle a été utilisée pour la première fois dans la déclaration de Paris en 2005. Cette dernière n'a pas par conséquent défini le principe de « *responsabilité mutuelle des résultats atteints* ». Les États y participant se sont contentés d'affirmer que « *les pays donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement* »¹⁶⁵². Pour ces derniers, cette responsabilité mutuelle apparaît comme une « *priorité essentielle pour les pays partenaires comme pour les donateurs* »¹⁶⁵³.

¹⁶⁵⁰ Cf. OCDE, « L'Annexe 5 : Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle », *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. n°6, n° 4, 2005, pp. 165-179, p. 175.

¹⁶⁵¹ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, art. 47.

¹⁶⁵² Cf. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – Engagements de partenariat, § : Responsabilité mutuelle.

¹⁶⁵³ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *ibid.*, art. 47.

1172. Cependant, à défaut de définition, les États participants au Forum d'Accra, par la voie de son Secrétariat¹⁶⁵⁴, vont préciser la signification de ce principe : « *la responsabilité mutuelle signifie que les bailleurs de fonds autrement dit, les États donneurs¹⁶⁵⁵ et les pays partenaires doivent non seulement rendre compte à leurs publics respectifs de l'utilisation des ressources pour obtenir des résultats, mais aussi se rendre mutuellement des comptes pour améliorer la gestion de l'aide* »¹⁶⁵⁶. Il s'agit donc de susciter et renforcer la volonté d'agir ensemble et l'adhésion à un programme commun.

1173. Dans cet esprit, il est apparu toutefois quelques difficultés sur le plan méthodologique. En effet, une première évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans le cadre du Forum d'Accra révèle ces difficultés et conclut que « *les mécanismes de responsabilité mutuelle sont moins perfectionnés et plus lents à mettre en place que les mesures prises dans d'autres domaines* »¹⁶⁵⁷. La Note du Secrétariat d'Accra précise que « *l'obligation de responsabilité mutuelle est moins facile à comprendre que d'autres...* ». Les résultats des évaluations menées montrent également que « *dans les pays ayant signé un accord sur l'efficacité de l'aide, les engagements pris dans ce domaine, n'ont souvent pas encore fait l'objet d'un examen du fait que ces travaux sont relativement récents* »¹⁶⁵⁸.

1174. En outre, le principe de « *responsabilité mutuelle des résultats atteints* » reste imprécis, il peut tout de même être éclairé à travers des mécanismes qu'il induit. En effet, ces mécanismes sont au nombre de deux, et bien que distincts par les obligations qu'ils posent, se construisent sur une exigence transversale de transparence. De ces considérations, il sera alors possible d'apprécier le potentiel juridique d'une telle exigence en matière de responsabilité.

¹⁶⁵⁴ Sur la notion de « responsabilisation mutuelle », cf. notamment la Note du Secrétariat du 3ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, Accra (Ghana), 2-4 septembre 2008.

¹⁶⁵⁵ Pour la présente étude.

¹⁶⁵⁶ Programme d'Action d'Accra signé à Accra, Ghana, le 4 septembre 2008, §3.

¹⁶⁵⁷ Note du Secrétariat du 3ème Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide, *ibid.*, §5.

¹⁶⁵⁸ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Paris (France), 2 mars 2005, Section II – Engagements de partenariat, § : Responsabilité mutuelle.

1175. C'est ainsi qu'à partir de 2010, les auteurs des premières lignes directrices du CAD pour des évaluations de qualité, rendant compte du nouveau cadre juridique posé en 2005 par la Déclaration de Paris, considèrent que « *l'évaluation a un rôle important à jouer pour étayer les décisions politiques et pour mettre tous les partenaires du développement face à leurs responsabilités mutuelles pour atteindre les résultats fixés* »¹⁶⁵⁹.

1176. En outre, les rapporteurs de l'OCDE en charge de l'évaluation conduite en 2011 sur les progrès accomplis par les États au regard de leurs « *engagements de partenariat* » considèrent que l'une « *des caractéristiques distinctives de la Déclaration de Paris est que les donateurs et les gouvernements des pays partenaires s'y engagent à se rendre mutuellement compte de l'avancement de sa mise en œuvre au moyen d'un ensemble d'indicateurs précis de progrès assortis d'objectifs-cibles à atteindre pour 2010* »¹⁶⁶⁰. À travers cette évaluation, les rapporteurs de l'OCDE ont voulu l'importance d'une telle appréciation et l'avancée majeure qu'elle laisse entrevoir en matière de responsabilité. Depuis 2005, les États donateurs consentent, au titre de leurs « *engagements de partenariat* », à rendre compte à leurs partenaires des réformes qu'ils entendent mener en vue de garantir l'efficacité de leur aide. Ainsi, l'évaluation faisant état des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration conduite en 2011 rend précisément compte de ce nouvel « état d'esprit » quant à la position des États donateurs. Cette évaluation indépendante conclut notamment par « *l'urgence du renouvellement de l'engagement collectif des donateurs, d'une plus grande réciprocité avec les pays partenaires et d'une gestion du risque de façon plus réaliste* »¹⁶⁶¹.

1177. Les rédacteurs du Rapport OCDE de 2011¹⁶⁶² sur l'efficacité de l'aide emploient l'expression « *d'exigences en matière de redevabilité* », lesquelles exigences, sous certaines

¹⁶⁵⁹ OCDE., Normes de qualité pour l'évaluation du développement - Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, Publications-OCDE, 2010, p. 1, Avant-propos.

¹⁶⁶⁰ OCDE, *op. cit.*, p. 18.

¹⁶⁶¹ Bernard WOOD (Dir.), *op. cit.*, p. 63.

¹⁶⁶² Organisation de la Coopération et du Développement Économiques (OCDE), *op. cit.*, p. 95 : « Dans la Déclaration de Paris, il est reconnu que l'efficacité de l'aide passe par la mise en place de dispositifs plus rigoureux et plus équilibrés de reddition de comptes. Elle appelle donateurs et pays en développement à se rendre mutuellement compte du respect des engagements souscrits pour rendre l'aide plus efficace dans l'obtention de

conditions, servent à la traduction du principe de responsabilité mutuelle. En effet, la redevabilité est l'un des principes fondamentaux de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Le Programme d'ACCRA élargit le concept pour inclure la collaboration avec le Parlement, les partis politiques, les autorités locales, les médias, le milieu universitaire, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile. Bien qu'on observe une tendance à l'objectivation de la responsabilité en droit international, les récents rapports sur l'efficacité de l'aide soulignent en l'occurrence que : « *pour plusieurs pays, les exigences en matière de redevabilité imposées par les outils existants sont très asymétriques entre les partenaires et ne traduisent donc pas nécessairement un véritable esprit de responsabilité mutuelle* »¹⁶⁶³.

1178. Cependant, si cette appréciation visant « les partenaires » désigne les seuls États aidés et donc, leur seule responsabilité qu'ils auront mutualisée avec leurs homologues ou l'ensemble des partenaires, États aidés et donateurs, tous responsables mutuellement. Dans le premier cas, il persiste une dualité de statut quant à une responsabilité que seuls les États « partenaires » devraient endosser au titre de leur participation à la Déclaration de Paris, alors que, dans le deuxième cas, cette dualité laisse place à une responsabilité mutualisée entre tous les « partenaires » indépendamment de leur position d'États aidés ou donateurs. Toutefois, cette interprétation est rendue possible par les appréciations des évaluateurs des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration par les États y participant.

2) Une évaluation transparente et collégiale fondée sur la réciprocité

1179. Il arrive que les pays partenaires et les donateurs s'engagent à évaluer conjointement, au moyen des mécanismes de plus en plus objectifs existant à l'échelon local, les progrès qu'ils accomplissent respectivement dans l'exécution des engagements pris concernant l'efficacité de l'aide, notamment les engagements de partenariat. Il arrive également, que les ressources affectées au développement doivent être utilisées dans le respect

résultats en termes de développement. Pour ce faire, donateurs et pays partenaires sont convenus d'évaluer, au moyen des mécanismes existants à l'échelon local, les progrès réalisés dans l'exécution de leurs engagements respectifs ».

¹⁶⁶³ OCDE., *Op. cit.*, p. 102.

de la finalité de la transparence. Cette exigence de transparence dans l'utilisation des ressources affectées au développement a été évoquée lors de plusieurs conférences internationales de haut niveau, dont l'une des plus importantes est la Déclaration de Paris. En effet, l'article 47 de la Déclaration de Paris engage les États à renforcer le principe de « *responsabilité mutuelle des résultats atteints et la transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement* »¹⁶⁶⁴.

1180. Cependant, sur le plan juridique, cette recommandation emporte deux obligations cumulatives pesant sur les États partenaires. La première consiste en la budgétisation de l'aide reçue de leurs bailleurs de fonds. La seconde oblige ces derniers à renforcer la participation de leur Parlement pour l'élaboration de leur stratégie de développement et des budgets y afférents. Une telle obligation trouve en fait ses racines dans les articles 48 et 49 de la Déclaration de Paris en 2005. En effet, l'article 48 de la Déclaration de Paris engage les pays « *partenaires à renforcer en tant que de besoin le rôle de leurs instances parlementaires dans l'élaboration des stratégies nationales de développement et/ ou des budgets* ». Le but donc de cette obligation est de faire davantage de place aux approches participatives en associant systématiquement un large éventail de partenaires à la formulation des stratégies nationales de développement et à l'évaluation de leur état d'avancement. Ainsi sur le plan politique cette exigence de transparence vise principalement à l'élimination de toute forme de corruption. Car « *la corruption et l'absence de transparence, qui hypothèquent l'adhésion de la population, représentent un obstacle à la mobilisation et à l'affectation efficaces des ressources et détournent des ressources d'activités essentielles pour faire reculer la pauvreté et instaurer un développement économique durable. Là où elle existe, la corruption empêche les donateurs de s'appuyer sur les systèmes des pays partenaires* »¹⁶⁶⁵.

1181. En contrepartie de ces obligations pesant sur les bénéficiaires, « *les pays les donateurs s'engagent à fournir en temps voulu des informations transparentes et détaillées sur les apports d'aide, afin de permettre aux autorités des pays partenaires de présenter des états*

¹⁶⁶⁴ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *op.cit.*, art. 47.

¹⁶⁶⁵ Cf. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, art. 4. V.

budgétaires complets à leur parlement et à leurs citoyens »¹⁶⁶⁶. Ces engagements respectifs sont conformes à l'une des conditions récurrentes en droit international de l'aide censée garantir son efficacité, notamment sa prévisibilité. Ainsi, pour être efficace, l'aide doit donc être prévisible. À ce titre, l'article 4. ii, les donateurs et les partenaires s'engagent à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, à savoir en particulier : « *l'incapacité des donateurs de fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide* ».

1182. D'ailleurs, c'est conformément à cette exigence que le droit de l'Union européenne, notamment en matière de coopération pour le financement de l'aide au développement « *prend en compte l'importance de la prévisibilité et de la sécurité des apports de ressources, effectués dans des conditions très libérales et sur une base régulière* »¹⁶⁶⁷. Sur cette base, les partenaires sont convenus d'un concours financier pour les vingt ans à venir, selon un rythme quinquennal. Dans la ligne des Conventions de Lomé et de l'accord de Maurice, un montant total de 15,2 milliards d'euros a été arrêté. On serait tenté de dire que c'est suffisant pour répondre aux capacités de mobilisation des ACP, mais non nécessaire pour satisfaire effectivement les objectifs du partenariat. Le respect de « l'acquis de Lomé » a donc permis de garantir une certaine cohérence entre les politiques externes de la CE et celles de ses États membres, qu'elles leur soient propres, ou qu'elles soient partagées.

1183. Partant de là, la coopération a pu être envisagée dans la sécurité financière ; les conditions d'une certaine prévisibilité ont pu être respectées. La programmation nationale dans chaque État partenaire répond à ce souci de prévisibilité. En effet, « les actions financées » par des subventions dans le cadre de l'Accord de partenariat doivent être programmées au début de la période couverte par le protocole financier. À cet effet, on entend par programmation, « la préparation et le développement d'une stratégie de coopération (SC) basée sur les objectifs et stratégies de développement à moyen terme du pays lui-même » ; « *une indication claire par la Communauté de l'enveloppe financière programmable indicative dont le pays peut disposer*

¹⁶⁶⁶ *Ibid.*, art. 49.

¹⁶⁶⁷ Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autres part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (communément appelé accord de Cotonou 2000 ou accord de partenariat ACP -UE 2000), art. 56-1 C.

*au cours d'une période de cinq ans, ainsi que toute autre information utile... »*¹⁶⁶⁸. Cependant, « chaque stratégie de coopération doit être adaptée aux besoins et répondre à la situation spécifique de l'État ACP concerné »¹⁶⁶⁹. Ainsi, la stratégie de coopération comporte en particulier « une analyse du contexte. » ; « un descriptif détaillé de la stratégie de développement à moyen terme du pays, des priorités clairement définies et des besoins de financement prévus » ; « une description des plans et actions d'autres donateurs dans le pays, notamment ceux des États membres de l'Union européenne en leur qualité de donateurs bilatéraux¹⁶⁷⁰. Ainsi, à l'étalement temporel, doit correspondre une régularité des apports de ressources. Prévisibilité et sécurité se conjuguent de façon cohérente.

1184. Sur le plan pratique, et eu égard aux raisonnements développés dans cette partie, l'expression même de « *responsabilité mutuelle* » suggère alors que les États signataires de la Déclaration parisienne s'engagent respectivement et réciproquement à prendre des mesures très concrètes de budgétisation, dans leur ordre interne respectif, des ressources dédiées au développement. Or il n'en reste rien. En effet, cette obligation pèse spécifiquement sur le pays partenaires exonérant dans le même temps les donateurs astreints uniquement à une information « *transparente et détaillée* » quant aux dépenses d'aide qu'ils envisagent d'engager¹⁶⁷¹.

1185. De plus, la distorsion des obligations relatives à la budgétisation de l'aide (et nonobstant, à son contrôle parlementaire) entre États partenaires et États donateurs est contraire à une démarche qui se voudrait partenariale. Dans cette optique, là où le texte à l'étude cherche à établir une responsabilité mutuelle, celle-ci s'entend de mécanismes de transparence imposée au seul bénéficiaire lorsque, dans le même temps, il ne pèse sur son bailleur qu'une simple obligation d'information¹⁶⁷². Enfin, il est important de rappeler que ce dernier bénéficie d'un préjugé favorable selon lequel ses dispositifs institutionnels de budgétisation et de contrôle

¹⁶⁶⁸ *Ibid.*, Accord de partenariat ACP-UE 2000, Annexe IV Procédures de mise en œuvre et de gestion, art. 1, a, b

¹⁶⁶⁹ Voir également l'Accord de partenariat ACP-UE Cotonou 2000, Annexe IV, art. 2.

¹⁶⁷⁰ Accord de partenariat ACP-UE Cotonou 2000, Annexe IV, art. 2 a, b, c, d, e.

¹⁶⁷¹ OCDE., *Loc. cit.*, p. 235.

¹⁶⁷² Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, *Idem.*

parlementaire seraient efficaces en matière de prévisibilité et, par là en matière de « *transparence* ».

CONCLUSION

1186. L'importance donnée à la démonstration de l'efficacité de l'aide a conduit à des appels à une amélioration du contrôle et de l'évaluation et à une gestion fondée sur les résultats. Selon cette thèse, les programmes d'aide doivent viser à atteindre des cibles quantitatives très précises, et les décisions sur le renouvellement ou la réaffectation de l'assistance pour une nouvelle période doivent se fonder sur ces résultats.

1187. On compte trois objectifs de base. Premièrement, le management fondé sur les résultats peut aider les donateurs à affecter des fonds à des programmes qui marchent. Deuxièmement, des examens réguliers permettent de déceler les problèmes à un stade précoce, de contribuer à la modification et au renforcement des programmes existants. Troisièmement, les donateurs et les bénéficiaires peuvent en apprendre davantage sur les stratégies qui ont donné des résultats et sur celles qui ont échoué. Une évaluation et un contrôle plus énergiques contribuent à renforcer les rapports entre mandant et mandataire, ce qui donne aux organismes d'aide des incitations plus claires et aux contribuables une meilleure information sur l'impact de l'aide chez les bénéficiaires visés.

CONCLUSION GENERALE

1188. On a vu dans cette étude que l'impératif du droit de financement public de l'aide au développement s'était progressivement imposé comme l'une des missions prioritaires que la communauté internationale s'assigne à elle-même. Quelles que soient les ambiguïtés qui expliquent son émergence, le droit du financement public de l'aide au développement, qui peut être désigné sous le vocable de « droit international public de l'aide au développement ou l'aide publique au développement », ou encore « coopération au développement » agrège autour de lui un ensemble de règles juridiques par lesquelles transite aujourd'hui une part importante des relations économiques internationales. En effet, chaque année, les États, les organismes publics et les organisations internationales transfèrent des milliards dollars au titre du financement public de l'aide au développement vers les pays considérés en voie de développement. Cependant, ce qui retient à l'attention c'est la nature, les implications concrètes et théoriques des phénomènes, beaucoup plus que le montant de développement transférées.

1189. D'après l'analyse menée aux fins de cette étude, la spécificité de la notion du financement public de l'aide au développement explique les caractères propres du droit qui s'y rattache. En effet, le développement n'est pas une donnée qu'il s'agit simplement de régler dans la société présente, c'est une visée qui concerne le devenir de l'humanité. Une réflexion sur le développement débouche nécessairement sur un projet de société. Un tel projet implique à l'évidence des choix en de multiples domaines (économique, social, politique, environnemental, culturel, sécuritaire, etc.). Le rôle du droit est de traduire ces choix en termes normatifs. Dans ce cas de figure, on comprend aisément que le droit du financement public de l'aide au développement soit un droit orienté. Toutefois, la complexité de la notion de développement fait éclater les classifications traditionnellement utilisées dans la science juridique (droit public, droit privé, droit international et droit interne) et donne au droit du financement public de l'aide au développement une physionomie composite. Enfin, comme par essence il remet fortement en cause des situations acquises, il est également un droit contesté.

1190. Tout d'abord, le droit du financement public de l'aide au développement est orienté, en ce sens qu'il se définit moins par le domaine qu'il régit que par l'objectif qu'il poursuit. En effet, son contenu n'est pas limité à telle ou telle branche d'activité particulière. Il est susceptible au contraire d'englober toutes les matières que les États, à un moment ou à un

autre, décident d'envisager dans la perspective du développement (alimentation et agriculture, industrie, commerce, finances, culture, droits humains, transports, exploitation des ressources naturelles et préservation de l'environnement).

1191. L'orientation donnée à ce droit par les pays en développement a pris dans un premier temps une forte coloration idéologique. Pour eux, le droit international classique est par essence un droit conservateur, en ce qu'il vise essentiellement à maintenir et à gérer l'ordre existant sans le transformer fondamentalement. A l'inverse, le droit du financement public de l'aide au développement est tout entier sous-tendu par la vision d'une société future. Il est à la fois un droit d'anticipation et un droit de finalité. On peut aisément identifier cette tendance dans les travaux de la CNUCED et dans les résolutions de l'Assemblée générale relatives au NOEI.

1192. Dans un deuxième temps, l'idée de droit orienté a pris une signification plus technique, qui s'est traduite par la mise au point de mécanismes juridiques particuliers, susceptibles de donner une effectivité plus immédiate à l'action pour le développement dans des domaines tels que les transferts de technologie, l'assainissement financier et monétaire, la stabilisation des recettes d'exportation, et le développement institutionnel. Ceci se vérifie aussi de manière de plus en plus marquée par l'apparition de techniques, d'instruments et de mécanismes juridiques qui traitent d'aspects traditionnellement soumis au seul droit interne de l'État, tels que ceux qui relèvent de manière générale de la gouvernance et d'autres qui couvrent l'agenda global du développement comme c'est le cas aujourd'hui du développement durable gouverné par de nombreuses conventions internationales. Tous ces aspects contribuent au renforcement du caractère composite du droit de financement public de l'aide au développement.

1193. En outre, le droit du financement public de l'aide au développement est également un droit composite. En effet, à la différence de la plupart des disciplines juridiques, il ne forme pas un ensemble homogène, systématique et unifié. Il se présente à première vue comme un ensemble de règles relevant d'ordres juridiques différents ou de branches du droit généralement considérées comme distinctes. Parmi ces différentes règles, on y trouve en premier lieu, des règles de droit international public proprement dit. En effet, les principes fondamentaux de ce droit sont inscrits dans les actes des organisations internationales et que la

majeure partie des activités engagées au titre du financement public de l'aide au développement sont régies par des traités ou accords internationaux, notamment en ce qui concerne l'assistance technique, l'aide financière, le commerce international et les investissements, l'environnement, et très récemment les droits de l'homme. Il y a ensuite des règles de droit interne. Cela ne doit pas étonner. En effet, il est unanimement admis, depuis les débuts de la discipline que « la responsabilité principale d'assurer leur propre développement incombe aux pays en voie de développement eux-mêmes » (Rés. 2626 (XXV)). Dans ce contexte, de nombreux actes concernant des activités de développement sont adoptés par voie de réglementation interne. Entrent par exemple dans cette catégorie les statuts des coopérants, les codes des investissements et les lois sur les partenariats public-privé. En ce concerne enfin des règles de droit transnational. On englobera sous cette appellation, comme il a été évoqué supra, le droit applicable à certains contrats conclus entre des pays en développement et des entreprises privées étrangères ou entre deux entreprises dont l'une au moins relève d'un pays en développement (contrats d'investissement, de transfert de technologie, etc.).

1194. Enfin, le droit du financement public de l'aide au développement est un droit contesté. Même si aujourd'hui, le droit du financement public de l'aide au développement se présente sous une forme plus apaisée, il a gardé une trace profonde de ses origines contestataires. Elles se révèlent à l'occasion de la négociation de nouvelles conventions internationales et de débats dans les institutions onusiennes. Face à cette situation, le financement public de l'aide au développement en tant qu'une des variables importantes du processus du développement exige d'être aménagé. Il doit cesser, avant tout, d'être un instrument d'action au service d'une certaine politique, pour devenir, comme il doit l'être, un mécanisme correcteur de déséquilibre à l'échelle mondiale. C'est dans cet esprit, qu'il peut contribuer, à terme, à une transformation de l'économie mondiale.

1195. Par ailleurs, le droit du financement public de l'aide au développement doit également être basé sur certains critères et considérations qui varient selon qu'il s'agit le pays bénéficiaire ou au niveau international. En effet, au niveau du pays bénéficiaire, il faut assurer l'utilisation la plus efficace possible des ressources financières en tant que financement d'appoint, complémentaire à la mobilisation des ressources financières internes. Car la pratique du financement a démontré que compter uniquement sur le financement international non

seulement ne produit pas l'effet souhaité, mais peut entraver la réalisation de la souveraineté effective du pays.

1196. Au niveau international, il s'agit de considérations financières et non financières. En effet, les considérations d'ordre financier consistent dans l'aménagement des termes et modalités du financement, notamment le taux d'intérêt, le délai de franchise et la période de remboursement. Dans ce contexte, la réduction des charges d'intérêt, à la limite de leur suppression totale, et celle du remboursement constituent la solution la plus appropriée en vue de réduire définitivement les charges financières très lourdes. En revanche, les considérations d'ordre non financier, sont celles qui ont plus d'importance que les considérations financières. Elles comprennent, notamment le déliement du financement, l'intégration du financement dans le processus du développement du pays bénéficiaire, la suppression de tout engagement dans les opérations du financement de nature à donner au financement un caractère d'instrument d'action politique, etc.

1197. Finalement, les questions qui se posent aujourd'hui relèvent bien de la remise en cause complète de l'ensemble de l'appareil de partenariat pour le développement, et celle de savoir comment s'insère dans cette question d'ensemble tout le système traditionnel appelé APD. Il est clair que celui-ci doit s'adapter. On notera avec satisfaction que les initiatives se multiplient à cet effet. Tout d'abord, il convient de saluer les effets et les initiatives prises dans le cadre de l'OCDE et du CAD en particulier visant à redéfinir jusqu'à la notion même d'aide publique au développement. Il faut également saluer la Déclaration du millénaire adoptée en 2000, puis le Programme de développement durable à l'horizon 2030 adopté en 2015 ont conforté, au-delà des critiques, l'actualité et l'importance du droit international du développement. On appuiera sans difficulté les efforts en matière de mesures, d'efficacité, d'évaluation, de cohérence des politiques et des stratégies, de coordination, etc. Cependant, on a bien compris les limites et les faiblesses des systèmes actuels¹⁶⁷³.

1198. Dès lors, la question qui se pose maintenant est comment faire pour aller de l'avant ? Améliorer l'efficacité de l'aide ne fera que perpétuer la dépendance à son égard. Ce

¹⁶⁷³ Olivier LAFOURCADE, « L'aide au développement : un état des lieux, des interrogations », *Techniques Financières et Développement*, vol. 117, n°4, 2014, p. 18.

qui est nécessaire, c'est concevoir une stratégie visant à mettre fin à la dépendance vis-à-vis de l'aide publique au développement. Paradoxalement, le Programme d'action d'Accra est arrivé à une période où les pays industrialisés et développés du Nord sont en proie à une crise financière. Alors, comment le Nord pourrait-il aider le Sud alors que lui-même tributaire de fonds souverains venant du Sud ? cette question n'a trouvé aucune réponse à Accra et n'a d'ailleurs pas été posée. Se pourrait-il que l'aide (ou APD), ne soit pas un moyen d'aider le Sud, mais un moyen de venir en aide aux économies du Nord touchées par la crise ?

1199. La question que la communauté internationale devrait poser n'est pas celle de savoir comment le Nord est susceptible d'apporter des fonds au Sud, mais comment l'infrastructure financière mondiale, actuellement en crise, pourrait être réorganisée. Des tentatives sont faites pour refondre des institutions comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), mais ces deux institutions issues de l'après-Seconde Guerre mondiale ont perdu de leur légitimité et de leur importance. Il est maintenant temps de s'appliquer à mettre en place des institutions similaires, essentiellement régionales, pour remplacer ces structures vieilles et irréformables. L'heure est venue de convoquer une nouvelle Conférence de Bretton Woods, dans le Sud cette fois, afin de créer de nouvelles institutions de gouvernance économique mondiale. Ces dernières travailleraient véritablement pour le bien-être des populations et seraient responsables devant l'entière communauté internationale et non pas seulement devant cette petite partie de la communauté internationale qu'est la coalition des pays disposés à agir.

BIBLIOGRAPHIE

I) Traités, manuels, ouvrages généraux

ATTAC, *Que faire du FMI et de la Banque Mondiale*, éd. Mille et une nuits, coll. « Les Petits Libres », 2002, 93 p.

BAILLY Michèle, DUFOUR Patrice, *L'heure au développement à l'heure de la mondialisation*, Paris, éd. Milan Eds, 2002, 64 p.

BALLEIX Corinne, *L'aide européenne au développement*, Paris, coll. « réflexe Europe », éd. La Documentation française, 2010, 222 p.

BATIFFOL Henri, *Droit international privé*, Paris, 4e éd., LGDJ, 1967, 907 p.

BENNOUNA Mohamed, *Droit international du développement : Tiers-Monde et interpellation du droit international*, Paris, Berger-Levrault, 1983, coll. « Mondes en devenir », 336 p.

BERNARD Elsa, *La distinction entre organisation de coopération et organisation d'intégration : l'union européenne au carrefour des « méthodes »*, Paris, éd. A. Pédone, 2014.

BERTHET Dominique, *Les institutions financières internationales*, Paris, 1987, coll. « Que sais-je ? », éd. PUF, n°44, 126 p.

BERTIN Gilles Y, *L'investissement international*, Paris, PUP, 1967, 128 p.

BEURIER Jean-Pierre, KISS A-C, *Droit international de l'environnement*, Paris, Coll. « Études internationales », 3ème éd., Pédone, 2004, 503 p.

BLACHÈRE Philippe, *Droit des relations internationales*, Paris, Litec, 4è éd., 2011, 248 p.

BLARDONE Gilbert, *Le FMI : l'ajustement et les coûts de l'homme*, Paris, les éditions de l'Épargne, 1990, 194 p.

BOTTINI Fabien (dir.), *Les évolutions des modes de financement de l'action publique*, Paris, éd. Harmattan, 2014, 238 p.

BOUVIER Michel, ESCLASSAN Marie-Christine, LASSALE Jean-Pierre, *Finances publiques*, Paris, LGDJ, coll. « Manuel », 2020-2021, 990 p.

BRUNEL Sylvie, *La coopération Nord-Sud*, Paris, Que sais-je, n°3190, PUF, 1997, 128 p.

BRUNEL Sylvie, *Le gaspillage de l'aide publique*, Paris, éd. Seuil, 1993, 192 p.

CABRILLAC Rémy (Dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, Paris, LexisNexis, 12^e éd, 2021, 552 p.

CARREAU Dominique, JUILLARD Patrick, *Droit international économique*, Paris, 5^e éd. Dalloz, 2013, 802 p.

CARREAU Dominique, MARRELLA Fabrizio, *Droit international*, Paris, Coll. « Études internationales », 11^{ème} éd., Pédone, 2012, 733 p.

CASSAN Hervé, MERCURE Pierre-François, BEKHECHI Mohammed-Abdel Wahab, *Droit international du développement*, Paris, A. Pédone, 2019, 627 p.

CHARNOS Olivier, SEVERINO Jean-Michel, *L'aide publique au développement*, Paris, éd. La Découverte, 2015, 126 p.

CHOUCHANE-VERDIER Audrey, *Libéralisation financière et croissance économique : le cas de l'Afrique subsaharienne*, Paris, l'Harmattan, 2001, 384 p.

CLAUDE Ruez, *Le Conseil économique et social de l'ONU et la coopération pour le développement*, Paris, Economica, 1983, 515 p.

CLERC Denis, PIRIOU Jean-Pierre, *Lexique de sciences économiques et sociales*, Paris, 9^e éd. La Découverte, coll. « Grands repères », 2011, 164 p.

CLERGERIE Jean-Louis, GRUBER Annie, RAMBAUD Patrick, *Droit institutionnel et matériel de l'Union européenne*, éd. Dalloz, coll. Précis, 2018, 1088 p.

CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François (dir.), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Paris, Economica, 2003, 463 p.

COLOMBEAU Alain, DAVIN Christian, GUEYDAN Claude, RUCZ Claude, *Études de doctrine et de droit international du développement*, Paris, P.U.F, 1975, 384 p.

CONDORCET, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*, Paris, éd. Arago-O'Connor, 1794, 399 p.

CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, Paris, 6^e éd. Dalloz, Juin 2004, 992 p.

COSSALTER Philippe, *Les délégations d'activité publiques dans l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2007, 896 p.

DAILLIER Patrick, DE LA PRADELLE Géraud, GHERARI Habib (dir.), *Droit de l'économie internationale*, Paris, éd. A. PEDONE, 2004, 1119 p.

DAILLIER Patrick, FORTEAU Mathias, PELLET Alain, *Droit international Public*, Paris, LGDJ, 2009, 8^e éd., 1709 p.

DAILLIER Patrick, PELLET Alain, QUOC DINH Nguyen, *Droit international public*, LGDJ, coll. « Traité », 2009, 1722 p.

DANN Philipp, *The law of development cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, 592 p.

DAVID Éric, VAN-ASSCHE Cédric, *Code de droit international public*, Bruxelles, 6^e éd. Bruylant, 2016, 1370 p.

DE. NANTEUIL Arnaud, *Droit international de l'investissement*, éd. A. Pédone, coll. « Études internationales », paris, 2017, 512, p.

DOUTRIAUX Yves, LEQUESNE Christian, *Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Paris, La Documentation Française, coll. Reflexe Europe, 2010, 215 p.

DROUIN Michel, *Le financement du développement*, Paris, éd. Armand Colin, 1998, 95 p.

DUCHATEL Julie, ROCHAT Florian (dire.), *Efficacité, neutre, désintéressée ? Point de vue critiques du Nord sur la coopération européenne*, Genève, coll. « Aide au développement », éd. CETIM, 2009, 190 p.

DUPUY Pierre-Marie, KERBRAT Yann, *Droit international public*, Paris, 12^e éd. Dalloz, 2014, 921 p.

ERNEST Loïc, Le GUIRRIEC-MILNER Gaëlle, *L'Union européenne : ses institutions et ses politiques économiques*, éd. Gualino Eds, coll. Manuels, 2008, 688 p.

FAVREAU Louis, FRECHETTE Lucie, LACHAPELLE René, *Coopération Nord-Sud et développement : Le défi de la réciprocité*, éd. Presses de l'Université du Québec, coll. « Initiatives », 2008, 348 p.

FEUER Guy, CASSAN Hervé, *Droit international du développement*, Paris, coll., « Précis Dalloz », 1985, 688 p.

FEUER Guy, *Le régime des privilèges et immunités des experts des Nations Unies et des Institutions spécialisées*, LGDJ, Paris, 1957.

FEUER Guy, *Les aspects juridiques de l'assistance technique : dans le cadre des Nations Unies et des institutions spécialisées*, Paris, LGDJ, 1957, 426 p.

FLORY Maurice, *Droit international du développement*, Coll. « Thémis – Droit », Paris, P.U.F., 1977, 336 p.

GABAS Jean-Jacques, PESCHE Denis, RIBIER Vincent, CAMPBELL Bonnie, *Les transformations dans le système de la coopération pour le développement*, col. « Monde en développement », n°165, éd. De Boeck supérieur, 164 p.

GAILLARD Norbert, *Les agences de notation*, Paris, éd. La Découverte, coll. « Repères », 2010, 126 p.

GEGOUREL Yves, *La taxe Tobin*, Paris, la Découverte, coll. Repères, 2002, 128 p.

GEROUSSI Roland, *GATT, FMI, et BM : les nouveaux gendarmes du monde*, Paris, éd. Dunod, 1994, 275 p.

GODSTEIN Judith, *Ideas, Interests and American Trade Policy*, Ithaca (NY), Cornell University Press, 1993, 268 p.

GOLD Joseph, *L'aide financière du FMI, brochure FMI*, Washington D.C., P.14 ; et La conditionnalité, brochure FMI n°31-F, 1979, 51 p.

GOLD Joseph, *L'importance du caractère juridique des accords de confirmation du Fonds*, brochure du F.M.I. n°35, F.M.I, Washington DC, 1980, 59 p.

GUDER Leonie F, *the Administration of Debt Relief by the International Financial Institutions: A Legal Reconstruction of the HIPC Initiative*, Springer, Berlin, 2009, XVIII – 355 p,

GUGGENHEIN Paul, *Traité de droit international public*, George et Cie, Genève, 1967, 352p.

GUILLAUME Olivier, *L'aide publique au développement : Un outil à réinventer*, Paris, C.-L. Mayer, 2004, 177 p.

GUILLIEN Raymond, VINCENT Jean, GUINCHARD Serge, MONTAGNIER Gabriel (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 1999, 561 p.

GUIMEZANES Marie, *Organisations non-gouvernementales, financement étatique et efficacité de l'aide au développement : une illustration des rôles des ONG en droit international*, éd. LGDJ, Paris, 2017, p. 219

GUINCHAR Serge, DEBARD Thierry, *Lexique des termes juridiques*, Paris, 25^e éd. Dalloz, 2017, 1214 p.

GUIRLET Philippe, *Guide des organismes internationaux : Financement multilatéral et développement*, Paris, éd. CFCE, 1994, 374 p.

JACQUET Pierre, TUBIANA Laurence, *Regards sur la Terre 2007, l'annuel du développement durable, Énergie et changement climatiques*, Paris, éd. Presser de sciences Po, coll. « Annuels », 2006, 304 p.

KESSLER Marie-Christine, *La politique étrangère de la France : Acteurs et processus*, Paris, éd. Presse de Sciences Po, coll. « références », 1999, 499 p.

KOJEVE Alexandre, *Esquisse d'une phénoménologie du droit*, Paris, Gallimard, Coll. « Bibliothèques des Idées », 2007, 588 p.

KRANZ Jerzy, *Entre l'influence et l'intervention : certains aspects juridiques de l'assistance financière multilatérale*, Francfort, Peter Lang, 1994, 277 p.

LAAZOUZI Malik, *Les contrats administratifs à caractère international*, Paris, Economica, coll. « Recherches juridiques », 2008, 522 p.

LAMBLIN-GOURDIN Anne-Sophie, MONDIELLI Éric, *Le droit des relations extérieures de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, 2013, 454 p.

LANDAU Jean-Pierre (dir.), *Les nouvelles contributions financières internationales*, Paris, La documentation française, 2004, p.

LAVAILLE Roberto, *La Banque mondiale et ses filiales : aspects juridiques et fonctionnement*, LGDJ, 1972, 324 p.

LAYE Pierre, *La coopération décentralisée des collectivités territoriales*, Paris, coll. « Dossier d'experts », éd. de la lettre du cadre territoriale, 2005, 225 p.

LE BOT Jean-Michel, *Du développement durable au bien public : essai anthropologique sur l'environnement et l'économie*, Paris, éd. L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 2002, 275 p.

LE GUIRRIEC-MILNER Gaëlle, ERNEST Loïc, *L'Union européenne : ses institutions et ses politiques économiques*, éd. Gualino Eds, coll. Manuels, 2008, 688 p.

LEBEN Charles, *Droit international des investissements et de l'arbitrage transnational*, Paris, éd. Pédone, 2015, 1141 p.

LUCHAIRE François, *L'aide au développement*, PUF, col. « Que sais-je ? », 1977, 128 p.

MARTY Frédéric, TROSA Sylvie et VOISIN Arnaud, *Les partenariats publics-privés*, Paris, coll. « Repères », éd. La Découverte, 2006, 128 p.

MASCLET Jean-Claude, *La Communauté européenne et l'environnement*, éd. La Documentation française, Paris, 1997, pp. 194-196.

MOHAPATRA Sanket, RATHA Dilip, *Remittances Markets in Africa*, Washington, World Bank, DC: World Bank, 2011, 380 p.

NANA-SINKAM Samuel C, *assistance à l'Afrique : Gaspillage et Opportunités*, Paris, éd. Economica, 1995, 158 p.

NAY Olivier, *Les politiques de développement*, Paris, éd. Presser de sciences Pô, coll. Sciences Po, 2010, 316 p.

NICINSKI Sophie, *Droit public des affaires*, Paris, éd. LGDJ, coll. « Domat droit public », 2010, 720 p.

OLIVIER Guillaume, SIDIBE Saïdou, *l'aide publique au développement : un outil à réinventer*, Paris, éd. Charles Léopold Mayer (ECLM), 2004, 177 p.

OMER Assad U, *Le financement international public du développement : Aspects juridiques*, coll. « Travaux de Sciences Sociales », Genève. Paris, éd. Librairie Droz, 1979, 219, p.

OZDEN Melik, *Droit au développement*, CETIM, 1986, 40 p.

PELLET Alain, *Le droit international du développement*, Paris, Coll. « Que sais-je ? », n°1731, 2ème éd, P.U.F., 1987, 128 p.

PERKINS Dwight H, RADELET Steven, LINDAUER David L, *Économie du développement*, Paris, 3^e éd, De Boeck Université, 2008, 680 p.

PETITEVILLE Franck, *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1995, 272 p.

QUERMONNE Jean-Louis, *Le système politique de l'Union européenne*, Montchrestien, coll. Clefs, 6^e éd., Paris, 2005, 158 p.

RAFFINOT Marc, FERRY Marin, *La dette des pays en développement*, Paris, éd. La découverte, col. « Repères », 2019, 128 p.

RIOS RODRIGUEZ Jacobo, *L'expert en droit international*, Paris, A. Pédone, 2009, 362 p.

ROUSET Michel, *L'action internationale des collectivités locales*, LGDJ, col. « Système », 1998, 114 p.

SALMON Jean (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 1200 p.

SANTULLI Carlo, *Introduction au droit international : Formation, Application, Exécution*, Paris, éd. A. PEDONE, 2013, 276 p.

SAUREL Stéphane, *Le budget de L'Union européenne*, Paris, La Documentation Française, coll. Reflexes Europe, 2010, 216 p.

SCHOISWOHL Michael, «United Nations Development Program », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, (Rudiger Wolfrum dir.) Oxford University press, 2010, vol. 11, X.

SHIHATA Ibrahim F, *Un autre visage de l'OPEP : L'aide financière au tiers-monde*, Londres, 1982, 315p.

SITBON Éric, « Le Livre Vert de la commission européenne », *Droit et ville* n°60/2005.

SOPHIE P.-X, *Le financement des partenariats public-privé : problématiques juridiques et financières, pratiques et enjeux*, coll. « Guides juridiques », Paris, éd. le Moniteur DL, 2010, p. 23.

STOKKE Olav, *UN and development, from aid to cooperation*, Bloomington, Indiana University Press, 2000, 752 p.

TANZI Vito, ZEE Howell, *une politique fiscale pour les pays en développement*, éd. Fonds monétaire international, coll. Dossiers économiques, 2001, 26 p.

TEULON Frédéric (dir.), *Dictionnaire d'histoire, économie, finance, géographie*, Paris, Presse Universitaire de France (PUF), 6^e éd. 1995, 752 p.

TOMLINSON Brian, *Determinants of civil society aid effectiveness*, CCIC, Ottawa, 2006, 222 p.

TONYE Arlette, *Pratique juridique des financements structurés en Afrique*, Paris, éd. L'Harmattan, 2010, 303 p.

VAN HECK Georges, *Les problèmes juridiques des emprunts internationaux*, Leiden, 2^e éd. Brill, 1965, 332 p.

WEIL Prosper, *Théorie générale du droit international - Droit des espaces - Droit des investissements privés internationaux*, Paris, coll. « doctrine juridique », éd. PUF, 2000, 423 p.

II) Articles, chroniques, études

ABADA M. Nguele, « Conditionnalité et souveraineté », in : *colloque « conditionnalité dans la coopération internationale »*, Yaoundé, 20-22 juillet 2004, pp. 36-55.

ABI-SAAB Georges, « Les résolutions dans la formation du droit international du développement », Genève, *IUHEI*, 1971, 363 p.

ADAMS Francis, « Le financement extérieur pour le développement : le rôle de la Banque interaméricaine de développement », *Étude internationales*, vol. 36, n°3, 2005, pp. 301-316.

AGO Roberto, « Le droit des traités à la lumière de la convention de Vienne », *CADI*, 1071, vol. 134, pp. 303-330.

AZOULAY Gérard, « Les nouvelles formes de l'aide publiques au développement et l'éventuel retour de l'État dans les pays d'Afriques subsaharienne », in : *Mondes en développement*, éd. De Boeck, 2011/n°153, pp. 57-70.

BARAGGLA Antonio, « Conditionality measures within the euro area crisis; a challenge to the democratic principle? », *Cambridge Journal of International and Comparative Law*, 2015, vol. 4, n°2, pp. 268-688.

BARBERIS Julio A, « Le concept de traité international et ses limites », in : *Annuaire français de droit international*, volume 30, 1984. pp. 239-270.

BARBERIS Julio A, « Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale », *RCADI*, 1983, I, vol. 179, pp. 145-304.

BARLET Sandra, JAROUSSE Jean-Pierre, « Les ONG et l'éducation dans les pays en développement », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 58/2011, pp. 37-46.

BASDEVANT Jules, « La conclusion et la rédaction des traités et des instruments diplomatiques autres que les traités », *RCADI*, 1926, Vol. 15, pp. 534-642.

BASTID Suzanne, « le Droit international public dans la sentence de l'Aramco », in : *Annuaire français de droit international*, volume 7, 1961, pp. 300-311.

BEDJAOUI Mohammed, « Le droit au développement », in : *Mohamed BEDJAOUI (dir.), Droit international : Bilan et perspectives*, Paris, Pédone, UNESCO, 1991, tome 2, 1361 p.

BEKHECHI Mohammed-Abdel Wahab, « Some Observations Regarding Environmental Covenants and Conditions in World Bank Lending Activities », 287-314, dans *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 3, 1999, ISBN 90-411-9753-2.

BENNOUNA Mohamed, « Droit au développement et jus cogens », *Annuaire des anciens auditeurs de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 54/6, 1984/6,

BENNOUNA Mohamed, *Droit international du développement : Tiers-Monde et interpellation du droit international*, Paris, Berger-Levrault, 1983, coll. « Mondes en devenir », 336 p

BERGAMASCHI Isaline, DIABATE Alassane, PAUL Élisabeth, « L'agenda de Paris pour l'efficacité de l'aide. Défis de « l'appropriation » et nouvelles modalités de l'aide au Mali », *Afrique contemporaine*, n° 223224, 2007/3-4, pp.219-249.

BERNASCONI Jean-Luc, « Le financement du développement par l'aide budgétaire générale : premier bilan et perspectives à moyen terme », *Annuaire suisse de politique de développement*, Vol. 26, n°2, 2007, pp. 197-213.

BERR Éric, « Le financement du développement », *Revue Tiers Monde*, 2007/4 n° 192, pp. 765-770.

BISMUTH Régis, « La privatisation des organisations internationales », in : *Traité de droit des organisations internationales*, éd. By Évelyne LAGRANGE and Jean-Marc SOREL, Paris, LGDJ, 2013, pp. 192-198.

BISMUTH Régis, « L'assistance financière du FMI aux États membres de la zone euro : de l'inconcevable au conventionnel », *Revue des affaires européennes*, 2012, pp. 747-757.

BISMUTH Régis, « L'émergence d'un [ordre public de la dette souveraine] pour et par le contrat d'emprunt souverain ? Quelques réflexions inspirées par une actualité très mouvementée », « *AFDI* », 2012, pp. 489-513.

BISSIRIOU Gabriel, « L'aide au développement : de l'efficacité à la crédibilité de l'aide », in : *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe*, n°9, 2003, pp. 17-20.

BOISON DE CHAZOURNES Laurence, « Normes, standards et règles en droit international » in : Estelle BROSSET, Ève TRUILHE-MARENGO., *Les enjeux de la normalisation technique internationale*, CERIC, La Documentation française, 2006, pp. 43-56.

BOUVIER Michel, La gestion de la dépense publique dans les pays de l'Afrique francophone subsaharienne (étude réalisée à la demande du ministère des Affaires étrangères et du Ministère de l'économie, des finances et du développement), avril 2004, pp. 181-182.

BRETTON Philippe, « La transformation de l'ONUDI en institution spécialisée des Nations Unies », *AFDI*, 1979, pp. 567-577.

BRODIN Claire, « Les examens par les pairs du CAD de l'OCDE : pour des politiques de développement efficaces », Épargne sans frontière, *Techniques Financières et Développement*, 2013/4, n°113, pp. 81-89.

BRUN Jean-François, CHAMBAS Gérard, GUERINEAU Samuel, « Aide et mobilisation fiscale dans les pays en développement », Études et Documents, *CERDI*, E 2008, 76 p.

BURNSIDE Craig, DOLLAR David, « Aid, Policies and Growth », *American Economic Review*, Vol. 90, n°4, pp. 847-868.

CAMPBELL Bonnie, « Que cache la focalisation sur les flux de financement externes ? », *Mondes en développement*, 2017/2, n°178), pp. 77-92.

CARBONNIER Gilles, SOMNER Andy, « Quel type d'aide dans un monde où les pauvres vivent dans les pays émergents ? », *Revue internationale de politique de développement*, 2012, pp.145-160

CARLEVARIS Andrea, « l'arbitrage interne, international et transnational », in : *Droit de l'économie internationale*, Paris, éd. A. PEDONE, 2004, pp. 981-1002.

CARREAU Dominique, « dettes d'État », in : *Répertoire de droit international*, Dalloz, septembre 2014, pp. 37-42.

CARREAU Dominique, « l'État », in : *Répertoire de droit international*, Dalloz, septembre 2013, pp.1-105.

CAUDRON Louis, « Il est temps de réviser les objectifs de l'aide publique au développement », dans *Fondation Robert SCHUMAN / Question d'Europe* N°542, 13 janvier 2020, pp. 1-6.

CHAPONNIERE Jean-Raphaël, COMOLE Emmanuel, JACQUET Pierre, « Les pays émergents et l'aide au développement », *Revue d'économie financière*, n°95, 2009. Les Pays émergents, Mondialisation et crise financière, pp. 173-188.

CHAUVET Lisa, MESPLE-SOMPS Sandrine, « L'APD et les investissements directs étrangers en Afrique sont-ils complémentaires ? », *Revue Tiers Monde*, 2007/4, n°192, pp. 815-831.

CHENEAU-LOQUAY Annie, NTAMBUE-TSHIMBULU Raphael, « La coopération à l'assaut de l'Afrique subsaharienne », *Annuaire suisse de politique de développement*, n°2, 2003, pp.45-75.

CHEVAUCHEZ Benoit, « Le Fonds Monétaire International et la transparence budgétaire », *RFFP*, n° 67- septembre 1999, pp. 231-240.

CHEVAUCHEZ Benoit, « Gouvernance budgétaire et gestion des dépenses publiques : un domaine d'activité croissant des organisations internationales », *Gestion & finances publiques*, n°7, 2010, pp. 551-554.

Christian CHAYAGNEUX, Jean-David NAUDET, « Qui mérite l'aide au développement et à quelles conditions ? », in : *Journée d'étude proposée par l'AITEC, Oxfam France-Agir Ici en partenariat avec la Plate-forme-Dette et développement*, « L'aide au développement : à quelles conditions ? Les conditionnalités de l'aide : analyse critique et perspectives », 16 janvier 2007, pp. 17-25.

CLAUDOT Frédérique, « Le règlement diplomatique », in : *Droit de l'économie internationale*, Paris, éd. A. PEDONE, 2004, pp. 925-929.

CLING Jean-Pierre, « Une innovation stratégique : la loi d'orientation et de programmation relative à la politique française de développement et de solidarité internationale », *Techniques Financières et Développement*, 2014/4 (N°117), pp. 65-73.

CLING Jean-Pierre, RAZAFINDRAKOTO Mireille, ROUBAUD François, « Un processus participatif pour établir de nouvelles relations entre les acteurs », in : *CLING Jean-Pierre et al. Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, éd. Economica, 2ème éd., 2003, pp. 663-381.

COHEN Samy, « ONG, altermondialistes et société civile internationale », éd. Presses de Sciences Po (PFNSP), *Revue française de science politique*, 2004/3 Vol. 54, pp. 379 -397.

COLARD Daniel, « La Charte des droits et devoirs économiques des États », *Études internationales*, Vol. 6, n°4, 1975, pp. 439-599.

CÔTE Charles-Emmanuel, « De Genève à Doha : genèse et évolution du traitement spécial et différencié des pays en développement dans le droit de l'OMC », *Revue de droit de McGill*, 2010, vol. 56, n°1, pp. 115-176.

D'ALLAIRE Dominique, « Loi sur le règlement des différends internationaux relatifs aux investissements et commentaires ». *Revue Québécoise de droit international*, volume 22-1, 2009. pp. 87-127.

DAILLIER Patrick, « La réforme du Programme des Nations Unies pour le développement : continuité et rationalisation », *AFDI*, 1971, p. 483-512.

DAMETTE Olivier, « Quel avenir pour une taxe Tobin ? », in : « *Mondes en développement* », éd. De Boeck Supérieur, 2007/4, n°140, pp. 115-124.

DAMON Julien, « Les Nations Unies et la lutte contre la pauvreté : la mise en œuvre problématique des Objectifs du Millénaire pour le Développement », in : *RDSS*, éd. Dalloz, 2010, pp. 871-884.

DAUDET Yves, « Organisation des Nations unies », in : *Répertoire de droit international*, éd. Dalloz, février 2004, p.25-26.

DE LACHARRIERE Guy, « Identification et statut des pays « moins développés », in : *Annuaire français de droit international*, vol. 17, 1971, pp. 461-482.

DE LUCCA Florence, RAFFINOT Marc, « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, 2007/3-4, N° 223, pp. 193-218.

DE RENZIO Paolo, « Aide publique, budgets et « redevabilité » : un article de synthèse », *Afrique contemporaine*, n° 223-224, 2007/3-4, pp.133-159.

DELABIE Lucie, « Gouvernance mondiale : G8 et G20 comme modes de coopération interétatiques informels », *Annuaire français de droit international*, volume 55, 2009, pp. 629-663.

DELAPLACE Dominique, « L'Union européenne et la conditionnalité de l'aide au développement », *RTD Eur*, éd. Dalloz, 2001, p. 609-626.

DELAUME Glenn R, « Des stipulations de droit applicable dans les accords de prêt et de développement économique et leur rôle », *Revue belge de droit international*, 1968, N°2, pp. 336-364,

DELLINK ROB Michel, DEN ELZEN Harry, AIKING, « Sharing the burden of financing adaptation to climate change », *Global Environmental Change*, vol. 19, 2009, pp. 411-421.

DELON-DESMOULIN Corinne, « L'Union européenne, acteur du développement », *Revue de l'Union européenne*, 2019, pp.400-401.

DEMBERRY Patrick, « L'entreprise, sujet de droit international ? Retour sur la question à la lumière des développements récents du droit international des investissements », *RGDIP*, 2004/1, pp. 103-122.

DEPOVER Christian, JONNAERT Philippe, « Les partenaires de l'aide au développement en matière d'éducation », in : DEPOVER Christian, JONNAERT Philippe (Dir.), *Quelle cohérence pour l'éducation en Afrique : Des politiques au curriculum*, Louvain-la-Neuve, Belgique, éd. De Boeck Supérieur, 2014, pp. 41-59.

DESJARDINS Daniel, « Aspects juridiques et pratiques du refinancement des dettes publiques des pays en développement », *Revue Québécoise de droit international*, volume 3, 1986. pp. 273-287.

DEVEAUD Jean-Jacques, « La Société Financière Internationale : son rôle par les institutions financières de développement », *Revue économique*, Vol. 29, n°6, 1978, pp. 1141-1174.

DI JOHN Jonathan, « The political economy of taxation and tax reform in developing countries », in: *Institutional Change and Economic Development*, Research Paper, 2007, UNU-WIDER, United Nations University (UNU).

DIALLO Rozenn-Nakanabo, « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Revue Monde en développement*, éd. De Boeck Supérieur, n°165, 2014, p.172

DIMIER Véronique, HAMBORG Johanna, « Construire la conditionnalité », *Revue du Centre d'Études et de Recherche en Administration publique*, Pyramides, 9/2005, pp. 49-68

DUBOUIS Louis, « Droit international et juridiction administrative », *Répertoire de droit international*, éd. Dalloz, 2006, pp. 9-116.

DUPRE Mathilde, « Contrats de Désendettement et Développement (C2D) : un OVNI dans la coopération française ? », *Techniques Financières et Développement*, vol. 110, n°1, 2013, pp. 33-36.

EBERLEIN Christine, « Comment concilier rentabilité et développement ? Une ONG s'interroge », *Annuaire suisse de politique de développement*, Vol. 24, n°2, 2005, pp. 141-159.

EICHENGREEN Barry, KENEN Peter B, « l'organisation de l'économie internationale depuis Breton Woods : un panorama », in *Économie internationale*, 3^e trimestre 1994, pp. 37-75.

ELFTHERIA Neframi, « La politique étrangère et de sécurité commune et l'identité de l'Union européenne », *Annuaire français de droit international*, vol. 50, n°50, 2004, pp. 826-860.

FALL Mouhamed, « La problématique de l'aide budgétaire au Sénégal », *Afrilex*, n°4-2004, 307 p.

FANKHAUSER Ian, BURTON Samuel, « Spending adaptation money wisely », *Climate Policy*, vol. II, 2011, pp. 1037-1049.

FERREIRA Alcino, CAMARA Neto, MATIAS Vernengo, « Fiscal policy and the Washington consensus: a Post Keynesian perspective », *Journal of Post Keynesian Economics*, 2004, vol. 27, n°2, pp. 333-343.

FEUER Guy, « L'Uruguay Round et les Pays en voie de Développement », in : *Annuaire français de droit international*, volume 40, 1994. pp. 758-775.

FEUER Guy, « Une création originale des Nations Unies en matière d'assistance technique : le service international d'administrateurs », *AFDI*, 1959.

FISCHER Jonathan, « Does it Work? Work for Whom? Britain and Political Conditionality since the Cold War », *World Development*, 2015, vol. 75, pp. 13-25.

FLAESCH-MOUGIN Catherine, « Vers une conditionnante environnementale ? », in : J.-C. MASCLET., *La Communauté européenne et l'environnement*, éd. La Documentation française, Paris, 1997, pp. 194-196.

FMI, « Allègement de la dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) », in : *Fiche technique du FMI*, 2016, 5 p.

FMI, « L'initiative d'allègement de la dette multilatérale », in : *Fiche technique du FMI*, 2014, 3 p.

FOCSANEANU Lazar, « Les banques internationales intergouvernementales », in : *Annuaire français de droit international*, vol. 9, 1963, pp. 119-149.

FORGET Louis, « Le rôle de la Banque mondiale dans le financement international du développement économique », *Revue Québécoise de droit international*, volume 3, 1986. pp. 307-320.

FOUILLEUX Ève, « Quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires ? », *Revue française de science politique*, 2009/4 (vol. 59), p. 757-782.

GAËL Raballand, « Peut-on rendre l'aide publique au développement plus efficace ? », *Revue française d'administration publique*, 2015/3 (N°155), pp. 779-791.

GENEVIEVE Dufour, VICENT Philippe, L'OMC et les pays en développement, Bruxelles, Larcier, 2010, *Revue Québécoise de droit international*, vol. 25-1, 2012, pp. 193-197.

GERMIDIS Domitrios A, « L'aide liée : un examen des faits », in : *Tiers-Monde*, tome 12, n°48, 1971, pp. 699-719.

GOESEL-LE BIHAN Valérie, Sur quelques aspects récents du droit constitutionnel français des relations extérieures, in : *Annuaire français de droit international*, volume 43, 1997. pp. 58-81.

GOLD Joseph, « Conditionality », *IMF Pamphlet Series*, n° 31, Washington DC: FMI, 1979, 51 p.

GRUBER Werner, ROTHENBERGER Dieter, « Les partenariats publics-privés ou comment améliorer l'approvisionnement en infrastructure », *Annuaire suisse de politique de développement*, 2005, pp. 77-94.

GUICHAOUA André (dir.), « Institutions et flux : Coopération internationale : le temps des incertitudes », in : *Tiers-Monde*, tome 38, n°151, 1997, pp.487-490

GUILLAUMONT Patrick, GUILLAUMONT-JEANNENEY Sylviane, « Une expérience européenne : la conditionnalité de performance au Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, 2004, vol. 209, n°1, pp. 197-227.

GUILLAUMONT Patrick, GUILLAUMONT-JEANNENEY, Sylviane « La conditionnalité à l'épreuve des faits » in : *La négociation commerciale et financière internationale*, Rainelli (éd.), Paris, Economica, 1995.

GUILLAUMONT Patrick, WAGNER Laurent, « L'efficacité de l'aide pour réduire la pauvreté : leçon des analyses transversales et influence de la vulnérabilité des pays », *Revue d'économie du développement*, 2013/4 (vol. 21), pp. 115-164.

GUY Caire, TREILLET Stéphanie, « L'économie du développement », in : *Tiers-Monde*, Tome 44, n°174, 2003, pp. 475-477.

HACHIMI Sanni Yaya, « Les partenariats privé-public comme une nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles », dans *La Revue de l'innovation dans le secteur public*, Volume 10 (3), 2005, article numéro 1.

HAIDAR Jamal Ibrahim, « Impact of Business Regulatory Reforms on Economic Growth », in: *Journal of the Japanese and International Economies*, Elsevier, vol. 26(3), 2012, pp. 285-307.

HILBERER-ROUZIC Pascale, « Lutte contre la pollution marine d'origine tellurique en droit régional », *J. -CL Environnement et Développement durable*, Fasc. 648, Cote : 02, 1997.

HINDLEY, « L'Accord général sur le commerce des services », in : *Politique étrangère*, n°2 - 1993 - 58^eannée. pp. 333-350.

HOCHEDÉZ Daniel, « La mission d'évaluation et de contrôle (MEC) : une volonté de retour aux sources du Parlement : la défense du citoyen-contribuable », *Revue française de finances publiques (RFFP)*, n°68-1999.

HUET Véronique, « L'autonomie constitutionnelle de l'État : déclin ou renouveau ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2008/1 (n° 73), pp. 65-87.

JACQUE Pierre, SEVERINO Jean-Michel, « L'aide au développement : une politique au cœur du développement durable et de la gouvernance de la mondialisation », *Revue d'économie financières*, 2002, n°66, pp. 229-259.

JACQUEMOT Pierre, « Cinquante ans de coopération française avec l'Afrique subsaharienne. Une mise en perspective », *Afrique contemporaine*, n° 239-2011, pp. 23-34

JACQUES Biancarelli, « Le contrôle de la Cour de justice des Communautés européennes en matière d'aides publiques », *AJDA*, 1993, 412 p.

JACQUET Pierre, « Les enjeux de l'aide publique au développement », *Politique étrangère*, 2006/4 (Hiver), pp. 941-954.

JACQUET Pierre, CHARNOZ Olivier, « Infrastructures, croissance et réduction de la pauvreté », *AFD, Article sur le forum-Vietnamien*, (6-13 septembre 2003).

JACQUET Pierre, MARNIESSE Sarah, « Financing Public Goods: issues and prospects », in: *Cross – Cutting Issues*, 2004, pp. 59-97.

JEAN Carrière, « Le cofinancement », dans *Revue économique*, vol. 29, n°6, 1978, pp. 1043-1050.

JEAN-HUGUES Caffin, ZARLOWSKI Philippe, « Aide publique au développement et reddition de comptes : le cas du programme d'aide budgétaire de l'Union européenne au Sénégal (2009-2011) », *Revue française d'administration publique*, vol. 160, n°4, 2016, pp. 1195-1208.

KALECKI Michael, SACHS Ignacy, « Formes d'aide étrangère : une analyse économique », in Ignacy SACHS., *Pour une économie politique du développement*, Paris, Flammarion, 1977, pp.120-151.

KELSEN Hans, « The Principle of sovereign equality of states as a basis for international organization », pp. 211-212, in: *Yale Law Journal*, 1944, pp. 211-220.

KISS Alexandre-Charles, « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement », *Annuaire français de droit international*, vol. 39, 1993, pp. 792-797.

LAFOURCADE Olivier, « L'aide au développement : un état des lieux, des interrogations », *Techniques Financières et Développement*, vol. 117, n°4, 2014, pp. 11-19.

LAMARQUE Danièle, « La politique européenne de développement au défi d'un nouvel ordre mondial », *Revue de l'Union européenne*, éd. Dalloz, 2019, pp. 408-413.

LAPEYRE Frédéric, « Objectif du millénaire pour le développement : outils de développement ou cheval de Troie des politiques néolibérales ? », *Revue « Alternatives Sud »*, vol 13/1, 2006 : Objectifs du millénaire pour le développement- point de vue critique du Sud.

LE NAËLOU Anne, PETITEVILLE Franck, La coopération décentralisée. Les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud, In : *Tiers-Monde*, tome 37, n°148, 1996, Relations de travail et mondialisation, pp. 981-982.

LEDUC Gaston, « L'aide internationale au développement », in : *Tiers-Monde*, tome 4, n°13-14, 1963, pp. 237-260.

LEFTWICH Adrian, « Governance, the State and the Politics of Development », *Development and change*, 1994, vol. 25, n° 2, pp. 363-386.

LEMAIRE Frédéric, « En attendant la taxe Tobin », *Le Monde diplomatique*, 2016, 1 p.

LEROUX Nicolas, « La condition juridique des organisations non gouvernementales internationales », Bruxelles, Bruyant, 2010, in : *Annuaire français de droit international*, volume 56, pp. 994-995. Foreign Aid », *World Development*, 2015, vol. 75, pp. 2-11.

LUCCA Florence, RAFFINOT Marc, « Aide budgétaire : le cas du Burkina Faso », *Afrique contemporaine*, vol. 223-224, n°3-4, 2007, pp. 193-218.

M'BAYE Keba, « Le droit au développement comme un droit de l'homme », *Revue internationale des droits de l'homme*, 1972, pp.503-534.

MALDONAD Andrés O, ROBLEDO Alejandra, « Sending Money Back Home », in: *The McKinsey Quarterly*, 2002, n°4, pp. 24-26.

MANIN Philippe, La convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, *AFDI*, 1986, pp. 454-473.

MARCHIARO Régis, « Une approche transfrontalière de la gestion de l'eau : le bassin hydrographique », *Revue Environnement*, n°7, Étude 13/16, juillet 2005.

MICHALET Charles-Albert, « Comment la globalisation oblige à remettre en cause certains concepts économiques », *L'Économie politique*, 2007/4 (n°36), pp. 60-73.

MICHEL Pierre, THIERRY Lafouge, « Les aides publiques : éléments d'analyse statistique », *AJDA*, 1993, p.472

MODLEY Paul, HUDSON John, HORRELL Sara, « Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Economies », *Economic Journal* 97(3), 1987, pp. 616-641.

MOUTIER Anaïs, « La garantie des investissements français à l'étranger », in *Droit de l'économie internationale*, Pédone, 2004, pp.765-774.

NAUDET Jean-David, SEVERINIO Jean-Michel, CHARNOZ Olivier, « Aide internationale : vers une justice sociale globale ? », *Esprit*, vol. 5, pp. 101-111.

NDIAYE Banacar, « L'endettement extérieur de l'Afrique et les tentatives d'allègement. », in : *Politique étrangère*, n°3, 1988, pp. 639-645.

NDIKUMANA Léonce, « Appliquer l'évaluation à l'aide au développement : une solution pour combler le fossé micro-macro de l'efficacité de l'aide ? », éd. DE BOECK SUPERIEUR., *Revue d'économie du développement*, 2012/4, vol. 20, pp. 125-153.

OCDE, « Financement du développement et efforts d'aide au développement III : Vers un financement durable du développement dans les pays moins avancés », éd. L'OCDE., « *Revue de l'OCDE sur le développement* » 2001/1 no 2, pp. 86-108.

OCDE, « Développer des capacités pour évaluer la gouvernance démocratique : le programme mondial du PNUD. », *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2009/2 n° 10, p. 229 à 244.

OCDE, « Efficacité de l'aide : Mise en œuvre de la Déclaration de Paris », *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2008/1 (n° 9), pp. 59-75.

OCDE, « Efforts et politiques des membres du Comité d'aide au développement et d'autres pays membres de l'OCDE », *Revue de l'OCDE sur le développement*, éd. L'OCDE, 2001/1, n°2, pp. 109-149.

OCDE, « L'importance de l'investissement pour le développement », *Revue de l'OCDE sur le développement*, vol. n°6, 2005, pp. 19-23.

OCDE, « La gestion de l'aide : pratiques des pays membres du CAD », Paris, OCDE, 2005, 199 p.

OCDE, « Partenariat statistique au service du développement à l'aube du 21e siècle », OCDE, *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2001/1 n°2, pp. 314 à 317.

OCDE, « Progrès accomplis dans l'alignement de l'aide au développement sur les priorités, processus et systèmes des partenaires », *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2005/4, n°6, pp. 97-113.

OCDE, Efficacité de l'aide 2011 : *Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Pour une meilleure aide au développement, éd. OCDE, 2012, 217 p.

OCDE, Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats, Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide (GT-EV – DABELSTEIN N., Pdt.), Publications-OCDE, Paris, 2002 (M à J : 2010), 38 p.

Olivier LAFOURCADE, « L'aide au développement : un état des lieux, des interrogations », *Techniques Financières et Développement*, vol. 117, n°4, 2014, pp. 11-19.

ORBIE Jan, TORTELL Lisa, « The New GSP + Beneficiaries; Tiching the box or Truly Consistent with ILO finding? », *European Foreign Affairs Review* 14, 2009, vol. 10, pp. 663-681.

PACQUEMENT François, « De l'aide publique au développement comme un sujet de finances publiques internationales », *RFFP*, n°125, 2014, pp. 261-278.

PACQUEMENT François, « Financement international du développement », *Afrique contemporaine*, 2010/4 (n°236), pp. 123-125.

PELLET Alain, « Le financement dans le cadre du fonds monétaire international », in : *Droit de l'économie internationale*, éd. A. PEDONE, Paris, 2004, pp. 225-233.

PERSSON Asa, REMLING Elise, « Equity and Efficiency in Adaptation Finance: Initial Experiences of the Adaptation Fund », *Climate Policy*, vol. 14, pp. 488-506.

PERSSON Asa, REMLING Elise, « Who is adaptation for? Vulnerability and adaptation benefits in proposais approved by the UNFCCC Adaptation Fund », *Climate and Development*, 2015, pp. 16-34.

PETIT Yves, « Fonds européen de développement », *Répertoire de droit européen*, éd. Dalloz, 2008, pp.1-252.

PICHON Éric, « Le système multilatéral de développement : indispensable mais complexe », *European Parliamentary Research service (EPRS)*, Parlement européen, 2017, 11 p.

PIGRAU Antonio, « Les moyens de mise en œuvre », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°4, 2012, RIO+20, pp. 691-693.

POIROT Jacques, « L'économie du don chez François Perroux : actualité et pertinence du modèle », *Revue Tiers Monde*, éd. Armand Colin, n°192, 2007.

PREISWERK Roy, « Les accords de coopération technique avec les pays en voie de développement », *Annuaire suisse de droit international*, vol. XXI, 1964, pp. 69-108.

PRIEUR Michel, « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *RFDA*, 1985, p. 327.

RAESS Pascal, « Fiscalité et gouvernance : rôle et impact de la coopération internationale au développement », *Annuaire suisse de politique de développement*, 2007, pp. 227-247.

RAFFINOT Marc, « L'appropriation (Ownership) des politiques de développement : de la théorie à la pratique », *Mondes en développement*, 2010/1 (n° 149), pp. 87-104.

RALEIGH Patrick, « L'Afrique notée : le rôle de la notation dans le développement des marchés financiers africains », *Revue d'économie financière*, 2014/4 (n°116), pp. 229-242.

RAPOPORT Cécile, « Apports et limites d'une conditionnalité enrichie pour le voisinage de l'Union européenne élargie », *Revue juridique de l'Ouest*, 2008, pp. 41-70.

RENAUD Vivien, « L'annulation de la dette du tiers monde », in : *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2010/1 n° 2046-2047, pp. 5-75.

RENOUARD Cécile, LADO Hervé, « Les multinationales et l'impasse du développement par la croissance », *Éthique publique*, vol. 15, n°2, 2013, pp.2-18.

REUTER Paul, « La convention de vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 25, n°2, 1973, pp. 486-487.

ROSTOCKA Malgorzata, « À la découverte des banques multilatérales au services du développement », *dans BSI Economics*, 23 juin 2015.

ROUSET Michel, *L'action internationale des collectivités locales*, LGDJ, col. « Système », 1998

ROUSSEAU Charles, « La possession de la qualité de sujet de droit international », *RGDIP*, 1965, pp. 775-844.

RUCZ Claude, « Organisation des Nations Unies (ONU) – Coopération pour le développement », *J. –CL DI*, Cote 05. 1999, Fasc. 123, 1999.

SACCO Rodolfo, « Liberté contractuelle, volonté contractuelle », *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 59 N°4, 2007, pp. 743-760.

SADIK Ali Tawfif, « La coopération financière entre les pays du Sud : le cas des donateurs arabes », in : *Tiers-Monde*, tome 24, n°96, 1983, pp. 859-860,

SAMY Cohen, « ONG, altermondialistes et société civile internationale », éd. Presses de Sciences Po (PFNSP), *Revue française de science politique*, 2004/3 Vol. 54, pp. 379-397.

SANTISO Carlos, « Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality », *The Georgetown Public Policy Review*, 2001, vol, 7, n°1, pp.1-22.

SAUNIER Philippe, « Les Banques internationales de développement », *Répertoire de droit international*, éd. Dalloz, mars 2012, pp. 1-52.

SCHÜMPERLI YOUNOSSIAN Catherine, FINO Daniel, SERVET Jean-Michel, « De l'aide extérieure à la mobilisation des ressources locales », *Annuaire suisse de politique de développement*, 2009, pp.11-21.

SCHWARZENBERGER Georg, « The Principles and Standards of International Economic Law », *Recueil des cours*, vol. 117, 1966, pp, 5-98.

SELLIKA Samir, « Le Partenariat Public-Privé (PPP) : nouveau mode de gestion et de financement des projets au Maroc », in *Troisième Dialogue Euro-Méditerranéen de Management Public* Tunis, Tunisie, 7 et 8 octobre 2010, pp. 1- 16.

SERENI Angelo Piero, « International Economic Institutions and Municipal Law of States », *Recueil des Cours*, 1959, Vol. pp. 129-239.

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, 2002, pp. 229-251.

SEVERINO Jean-Michel, RAY Olivier, « La fin de l'aide publique au développement : mort et renaissance d'une politique publique globale », *Revue d'économie du développement*, vol. 19(1), 2011, pp. 5-44.

SHARPLES Stephen, TELLIER Charles, « Reformes des finances publiques en Afrique et nouveaux mécanismes d'aide et d'allègement de la dette », *Afrique contemporaine*, n°223-224, 2007/3-4, pp.251-270.

SNOUSSI Mounir, « Les stratégies juridiques des sociétés transnationales : l'exemple des prix de transfert », *Revue Internationale de droit économique*, 2003/3 (t. XVII), pp. 443-469

SOREL Jean-Marc, « Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences », *European Journal of International Law*, 1996, 7, pp. 42-66.

SOURD Roland-Pierre, « La réforme de la gestion de l'aide extérieure de l'Union », *Cahiers européens de Sciences Po*, n°5, 2002.

SURATGAR David, « Considerations affecting choice of Law clauses in contracts between government and foreign nationals », *Indian Journal of International Law*, 1962, pp. 273-317.

TABOU Nadia, « Les Banques et Fonds internationaux de développement », in *Patrick DAILLIER., Géraud de La PRADELLE, Habib GHERARI (dir.), Droit de l'économie internationale*, Paris, éd. A. PEDONE, 2004, pp. 251-255.

TAN Celine, « Regulation and Resource Dependency: The Legal and Political Aspects of Structural Adjustment Program », in: Daniel D. BRANDLAW, David B. HUNTER (eds.), *International Financial Institutions and International Law*, éd. Kluwer Law International, 2010, 404 p.

TESSIER Alban, « Le Livre Vert de la Commission européenne sur les partenariats public-privé et le droit communautaire des marchés publics et des concessions », *BJDCP*, 2004, n°37.

THOUVENIN Jean-Marc, « Les fonds souverains et le (mal) développement », in : *Droit international et développement*, SFDI, Colloque de Lyon, Paris, Pédone, 2014, pp. 99 -109.

VAILLANT Louis Jacques, « Crises, finances publiques et aide au développement », *RFFP*, n°108, 2009, pp. 61-68

VANDERVORST Alain, « Contenu et portée du concept de conditionnalité environnementale. Vers un nouvel instrument au service du droit de l'environnement ? », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°2, 2000. pp. 129-151.

VERDROSS Alfred, « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence internationale », *RCADI*, 1935-II, vol. 52, pp. 191-251.

VIRALLY Michel, « La Charte des droits et des devoirs économiques des États. Note de lecture », *Annuaire fr. dr. int.* Vol. 20, n°20, 1974, pp. 57-77.

VIRALLY Michel, « Définition et classification des organisations internationales : approche juridique », G. ABI-SAAB (dir.), *Le concept d'organisation internationale*, UNESCO, 1980.

VIRALLY Michel, « La notion de programme : un instrument de la coopération technique multilatérale », *AFDI*, 1968, pp. 530-553.

VIRALLY Michel, « Vers un droit international du développement », *Annuaire français de droit international*, vol. 122, 1965, pp. 3-12.

VIVIANNE Châtel, « L'aide au développement : au-delà de l'exploitation et de la compassion », *Revue Éthique publique*, éd. Nota bene, n°2, 2013, 17 p.

WARDE Ibrahim, « Le projet de taxe Tobin, bête noire des spéculateurs, cible des censeurs », *Le Monde diplomatique*, février 1997, pp. 24-25.

YANG Qiumei, « Répartition géographique de l'investissement direct étranger en Chine : l'impact du capital humain », *Revue d'économie du développement*, 7^e année N°3, 1999. pp. 35-59.

YONABA Salif, « La prise de décision budgétaire dans le système financier des Etats d'Afrique subsaharienne », in Corine Delon DESMOULIN et Gil DESMOULIN, *La décision financière publique*, Paris, LGDJ, 2013, 224 p.

III) Notes de jurisprudence, observations, commentaires, rapports, conclusions.

AFD, « Revue de la politique du Contrat de désendettement et de développement (C2D) », Rapport final, PWC, 2016.

ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Déclaration du Millénaire*, résolution, 8 septembre 2000 à New-York, A/RES/55/2 ;

BAKER Judy L, *Évaluation de l'impact des projets de développement sur la pauvreté*. Manuel à l'attention des praticiens, Banque mondiale, Washington, 2000, p. 196.

BANQUE MONDIALE, Global Development Finance 2011 : External Debt of Developing Countries, *BANQUE MONDIALE*, Washington DC, 2011.

BANQUE MONDIALE, IDA, *Questions et réponses*. Janvier 1972. Washington DC., pp.36-60.

BETTERAID, « A civil society position paper for the 2008 Accra High Level Forum on Aid Effectiveness », Mars 2008, 20 p.

BETTERAID, « CSOs on the road to Busan: Key messages and proposals », Avril 2011, 16 p.

BETTERAID, « Évaluation du Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement : perspective de la Société Civile », Mars 2012, 10 p.

BOUVIER Michel (dir.). *La bonne gouvernance des finances publiques dans le monde (acte de la IV^e Université de Printemps de Finances Publiques organisée par FONDAFIF)*, LGDJ, 2009, 328 p.

CAMBON Christian, VANTOMME André, (Rapp.), Rapport d'information sur le projet de Contrat d'objectifs et de moyens entre l'État d'une part et l'Agence française de Développement (AFD) d'autre part – période 2011-2013, Sénat, n°497, 6 mai 2011.

CAMBON Christian, VANTOMME André, (Rapp.), *Rapport d'information sur le projet de Document cadre de coopération pour le développement*, Sénat, n°566, 17 juin 2010, p. 11

CAMPBELL Bonnie, « Que cache la focalisation sur les flux de financement externes ? », Mondes en développement, 2017/2 (n°178), pp. 77-92.

COHEN Daniel, GUILLAUMONT JEANNENEY Sylviane, JACQUET Pierre, *La France et l'aide publique au développement*, éd. La Documentation française, Coll. « Les Rapports du Conseil d'analyse économique », Paris, 2006, 356 p.

COLARD Daniel, « La Charte des droits et devoirs économiques des États », Études internationales, Vol. 6, n°4, 1975, pp. 439-461.

COLLIN Yvon, KELLER Fabienne, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la politique française d'aide publique au développement en matière d'énergie*, éd. Sénat, 2013, 105 p.

COLLIN Yvon, *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, sur le contrôle de la politique d'aide publique au développement de la France au Vietnam*, éd. Sénat, coll. « les rapports du Sénat », Juillet 2014, 39 p.

Conseil économique, social et environnemental (CESE), *Projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale*, n°2013-29, éd. Journaux officiels, 2013, 40 p.

COUR DES COMPTES, « Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et par programme », Cour des comptes, 2017, 74 p.

COUR DES COMPTES., *La politique française d'aide au développement*, éd. La documentation française, 2012, 128 p.

COUR DES COMPTES., *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, éd. La documentation française, 2007, 111 p.

COURS DES COMPTES., *La place et le rôle de l'agence française de développement (AFD) dans l'aide publique au développement*, Communication de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, Paris, éd. Cours des comptes, 2010, 87 p.

DELAHAYE Yve, « Rapport sur l'action extérieure des collectivités locales », in : *Conseil d'État*, 1985, p. 178.

DEMAROLLE Alain, JOHANET Henri (Rapp.), *Les fonds souverains*, Doc. Fr. Paris, mai 2008.

DUFLO Esther, KREMER, Michael « Use of randomization in the evaluation of development effectiveness », dans: George Keith PITMAN., Osvaldo N; FEINSTEIN, Gregory K.

FRISCH Dieter, « La politique de développement de l'Union européenne. Un regard personnel sur 50 ans de coopération internationale », Rapport ECDPM, n°15, mars 2008.

GABRIEL Danis, « Notes de Recherche sur Les partenariats public-privé (PPP) : mythes, réalités et enjeux », *mimeo. Université de Montréal*, oct. 2004, 57 p.

GAMBINI Antonio, « Mobilisation de ressources financières pour l'agenda de développement post 2015 "beyond aid" », Bruxelles, 2013, 5 p.

Groupe de travail présidé par Jean-Pierre LANDAU, *Les nouvelles contributions financières internationales*, éd. La documentation française, coll. « Rapports officiels », 2004, 146 p.

HENRIETTE Martinez, *L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité*, éd. Ministère des affaires étrangères et européennes, 2009, 97 p.

HORSTMANN Britta, « Operationalizing the Adaptation Fund: challenges in allocating funds to the vulnerable », vol. 11, 2011, pp. 1086-1096.

INGRAM (Dir.), *Evaluating Development Effectiveness*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, 2005, pp. 205-232.

IPSOS, *Les Français et l'aide au développement*, Sondage effectué pour l'Agence Française de Développement et le ministère des Affaires étrangères, Novembre 2012

JACQUET Pierre, *Promouvoir les partenariats public-privé, Prospectives stratégiques n° 13*, mars 2003, pp. 42-45.

JUSTE Herman-Nansi, SAÏDOU Koalga P, PEZON Christelle, *Efficacité de l'aide publique au développement dans le secteur AEPHA : Étude de cas du Burkina Faso de 2007 à 2013*, éd. IRC, 2014.

MAEDI, *Revue de la politique du contrat de désendettement et de développement (C2D)*, Rapport d'évaluation, Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, Paris, 2016.

MODLEY Paul, HUDSON John, HORRE Sara, « Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Economies », *Economic Journal* 97(3), 1987, pp. 616-641.

NATIONS UNIES, *Rapport du Comité intergouvernemental d'experts sur le financement du développement durable*, New York, Nations Unies, 2015.

NATIONS UNIES., *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement Monterrey*, Mexique, 18-22 mars 2002.

OCDE, *Rapport sur l'efficacité de l'Aide 2005 – Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Publications-OCDE, Paris, 2011.

OCDE., *Efficacité de l'aide : Rapport d'étape sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, OCDE, 2009, 210 p.

OLLIVIER Yvon, DANTOINE Hélène, *Le financement de la coopération et de l'aide publique au développement : mission d'audit de modernisation*, éd. Ministère des affaires étrangères, 2007, 57 p.

ONU, *Assemblée Générale. Documents officiels : dix-neuvième session*, Supplément n° 15 (A/5815), New York, 1965, pp. 1-5.

OUEDRAOGO Yakouba, « L'aide au développement et la gestion des finances publiques en Afrique subsaharienne : cas des États membres de l'UEMOA », Communication à la rencontre de *Jeunes Chercheurs en Étude Africaine (JCEA)*, Paris, 11 janvier 2013, 22 p.

PARLEMENT EUROPEEN, « L'Union européenne en tant qu'acteur mondial : son rôle dans les organisations multilatérales », in : *Journal officiel de l'Union européenne*, 2011, pp.1-11.

PARTENARIAT MONDIAL POUR UNE COOPERATION EFFICACE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT, Guide de suivi (2015-16). Suivi des engagements pour une coopération efficace pour le développement, octobre 2015.

PAUL Élisabeth, « Ownership vs. Accountability ou le contrôle des fonds de l'aide au développement », *Reflets et perspectives de la vie économique* 2003, n°2.

PEYRONNET Jean-Claude, CAMBON Christian, « AFD : quelles ambitions pour 2014-2016 ? », Rapport d'information réalisé au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n°766, 23 juillet 2014.

Rapport d'information n° 766 (2013-2014) de M. Jean-Claude Peyronnet M. Christian Cambon, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 23 juillet 2014, « Agence française de développement : quelles ambitions pour 2014-2016 ? ».

SCHEIDER André, MARSAC Jean-René, « Rapport d'information sur les acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide au développement », Assemblée nationale, 2016.

SCHNEIDER Catherine, « La conditionnalité politique dans l'action extérieure de l'UE : une contribution particulière à la promotion de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme dans la société internationale », Forum du Conseil scientifique international du Consortium VOLGADOC sur « le rôle du droit international et du droit européen pour la défense de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme » Nijni Novgorod », 2004, 12 p.

SEVERINO Jean-Michel, CHARNOZ Oliver, *Financer le développement aujourd'hui, Rapport moral sur l'argent dans le monde, de l'Agence française de développement*, 2003-2004, pp. 227-255.

STERN D. Ellio et al., *Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness*, Ministère des Affaires étrangères du Danemark, Copenhague, 2008, 57 p.

SURATGAR David, « Considerations affecting choice of Law clauses in contracts between government and foreign nationals », *Indian Journal of International Law*, 1962, pp. 273-317.

TOMLINSON, *CSOs on the Road from Accra to Busan: CSO Initiatives to Strengthen Development Effectiveness. Documenting the experiences of the CSO Better Aid Platform and the Open Forum on CSO Development Effectiveness*, IBON, Quezon, 2012, 165 p.

TOPANOU Victor K., « Conditionnante démocratique », in : colloque « conditionnalité dans la coopération internationale », Yaoundé, 20-22 juillet 2004, pp. 24-35.

TOUSCOZ Jean, « Les Nations Unies, et le droit international économique », Colloque de Nice, *Revue internationale de droit comparé*, vol. 39 n°3, 1987, pp. 762-763.

UNCTAD, *the History of UNCTAD: 1964-1984*, New York, United Nations, 1985, pp. 75-99.

WOOD Bernard (dir.), *Rapport final de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris*, Phase 2, Copenhague, juin 2011, 94 p.

IV) Ouvrages spécialisés, monographies, thèses.

A - Ouvrages collectifs, colloques.

BOSSUAT Gérard (dir.), *Des traités de Rome à nos jours*, Paris, éd. Institut de la gestion publique et du développement économique, débat in *La France, l'Europe et l'aide au développement*, coll. Histoire économique et financière, 2013, 260 p.

COHEN Daniel, *La France et l'aide publique au développement*, Rapport public, n°07-1128, 2006.

KAMTO Maurice, « Pauvreté et souveraineté dans l'ordre international contemporain », in : *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Université de Nice-Sophia Antipolis, Institut de droit de la paix et du développement, Paris, Pédone, 1996, pp. 284.305.

KAMTO Maurice, Problématique de la conditionnalité en droit international et dans les relations internationales, in colloque « *conditionnalité dans la coopération internationale* », Yaoundé, 20-22 Juillet 2004, pp. 10-20.

LEBEN Charles, « Quelques réflexions théoriques à propos des contrats d'État », in *Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du 20^e siècle, à propos de 30 ans de recherche du Credimi*, *Mél. En l'honneur de Philippe Kahn*, Travaux du Credimi, vol 20. Paris, Litec, 2000, pp. 119-175.

MAHIOU Ahmed, « Regard sur le financement du développement », in : *Droit du pouvoir, pouvoir du droit, Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 1005-1021.

MICHEL Lelart, « Les forums internationaux. », *Revue d'économie financière*. Hors-série, 1994. Bretton Woods : Mélanges pour un cinquantenaire, pp. 546-548.

NOUAILLE-DEGORGE Brigitte, *La politique française de coopération avec les États Africains et Malgache au sud du Sahara*, éd. Institut d'études politiques de Bordeaux, coll. Centre d'étude d'Afrique noire, 1982, 524 p.

OCDE, « Enquête 2008 de suivi de mise en œuvre de Déclaration de Paris : rendre l'aide plus efficace d'ici 2010 », OCDE, 2008.

PARENARIAT MONDIAL POUR UNE COOPERATION EFFICACE AU SERVICE DU DEVELOPPEMENT, *Guide de suivi (2015-2016). Suivi des engagements pour une coopération efficace pour le développement*, Octobre 2016.

PIQUEMAL Alain, « La notion de conditionnalité et les organisations internationales économiques et financières », in *Mélanges en l'honneur du Doyen Paul ISOART*, Université de Nice-Sophia Antipolis, Institut de droit de la paix et du développement, Paris, Pédone, 1996, pp. 306-318.

RAVISHANKAR Nirmala, LAHMAN Joel, *Opportunities around : Public-Private Partnerships for Laboratory Services in East Africa*, World Bank, Discussion Paper, September 2015, 37 p.

SCHEIDER André, MARSAC Jean-René, *Rapport d'information sur les acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide au développement*, Assemblée nationale, 2016.

TOPANOU Victor K, « Conditionnante démocratique », in : *colloque « conditionnalité dans la coopération internationale »*, Yaoundé, 20-22 Juillet 2004, PP. 24-35.

3) Ouvrages individuels, thèses

Aurélie LARQUEMIN, *L'aide publique au développement est-elle efficace à l'échelle macro-économique ?* Thèse pour : Diplôme de Sciences Po Strasbourg, 2008, 144 p.

ALGABID Hamid, *Les banques islamiques, problématique générale e perspective de développement*, Paris I, Thèse, 1988, 564 p.

BEN-SAAD Myriam, « Quelle efficacité de l'Aide Publique au Développement ? Le cas du Ghana », Mémoire de Master 1 Économies et finances, 2012, 65 p.

BERTHO Michel, *Les fondations privées américaines et le développement au XXI^e siècle : l'exemple de la lutte contre le sida*, thèse de doctorat en Géographie, Université Paris 8, Vincennes – Saint-Denis, 2010, 437 p.

CUE RIO Miriam, *Une approche de l'aide publique au développement par le biais de ses objectifs chiffrés : examen de la définition des objectifs comme facteur explicatif de leur non-réalisation*, Thèse, Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines, 2013, 386 p.

DJINDJERE Marie Julie Pegdwendé, *Les accords transnationaux conclus entre les collectivités publiques françaises et africaines : le cas du Burkina Faso*, Thèse, Université de Reims, 2014, 306 p.

FAU-NOUGARET Matthieu, *La conditionnalité démocratique : Étude de l'action des organisations internationales*, Thèse de doctorat, Université Bordeaux 4, 2004, 604 p.

HEGHDOUDI-DURAND Zehor, *Le partenariat en droit international du développement*, Thèse de doctorat en Droit, sous la direction de Delphine COSTA, Université d'Avignon, 2013, 454 p.

HUDON Pierre-André, *Le partenariat public-privé en infrastructure : évaluation de la performance administrative et des effets démocratiques dans le contexte québécois*, Thèse de doctorat, Faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa, 2013.

JULIE RAULT Charlotte, *Le cadre juridique de la gestion des dettes souveraines*, Thèse de doctorat en Droit, Université Panthéon-Sorbonne - Paris I, 2015, 328 p.

LANGNISSOU Henri Joël, *L'aide au développement de l'union européenne et la gestion des finances publiques en Côte d'Ivoire*, Université Catholique de l'Afrique de l'Ouest, Unité Universitaire d'Abidjan, Master en Droit public, 2005

LAPORTE Camille, *L'évaluation, un objet politique : le cas d'étude de l'aide au développement*, Paris, Thèse IEP de Paris, 2015, 553 p.

NDOYE Cheikh-Mbacké, *La coopération entre l'Union européenne et les États ACP : l'exemple du Sénégal*, Thèse de Doctorat de Droit public, Université de Reims, 2012, 389 p.

PERNET Corinne A, *Les différentes formes de conditionnante dans les relations de l'Union européenne avec les pays des Balkans occidentaux*, Mémoire pour le DEA de droit communautaire, (FLAESCH-MOUGIN Catherine (dir.)), 2002, Université de Rennes I, Centre de recherches européennes (CEDRE), 2002.

SAUNIER Philippe, *Les banques régionales de développement*, Thèse, Nice, 1989, 387 p.

WEIKMANS Romain, *Le financement international de l'adaptation au changement climatique : quelle vision de l'aide ?* Thèse, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, Faculté des Sciences - I.G.E.A.T., 2015, 412 p.

V) Codes

AIT-EL-KADI Zéhima, *Code administratif*, éd. Dalloz, coll. Codes Dalloz, 2014, 3450 p.

DAVID Éric, VAN-ASSCHE Cédric, *Code de droit international public*, Bruxelles, 6^e éd. Bruylant, 2016, 1354 p.

DIDIER Martin (dir.), *Code monétaire et financier*, éd. LexisNexis, coll. Codes Bleus, 2015, 2432 p.

DOUENCE Jean-Claude, *Code général des collectivités territoriales*, éd. Dalloz, coll. Codes Dalloz, Paris, 2010, 3446 p.

GALISSON Robert et COSTE Daniel, *Dictionnaire de didactique des langues*, Paris, Hachette, 1982, 612 p.

MAZOUZ Bachir, « partenariat public-privé » dans Louis CÔTÉ et Jean-François SAVARD (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, 2012.

MENEMENIS Alain, *Code des marchés publics et autres contrats*, éd. Dalloz, coll. Codes Dalloz, 2014, 1800 p.

VI) Accords internationaux

ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES., *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, Résolution, A/70/L.1, 25 septembre 2015 au Siège des Nations Unies, à New York.

Charte des Nations Unies, 26 juin 1945.

Communiqué de la Réunion de Haut niveau de Mexico, « Œuvrer à l'élaboration d'un Programme de développement inclusif pour l'après.2015 », 16 avril 2014.

Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale sur le financement du développement, adopté le 22 mars 2002 à Monterrey, Mexique.

Convention de Rome portant statut de la Cour Pénale Internationale, adoptée le 17 juillet 1998.

Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, du 21 mars 1986.

Convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969, entrée en vigueur le 27 janvier 1980.

Convention sur le droit de la Mer, du 10 décembre 1982.

Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée à Paris le 2 mars 2005.

La Rés. 2626 (XXV), S10 du 24 octobre 1970 relative à la stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement.

La Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies (Rés. 1515 (XV) du 15 décembre 1960.

La Résolution du 1710 (XVI) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 19 décembre 1961.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 16 décembre 1966.

Partenariat de Busan pour une coopération efficace au service du développement, signé à Busan, République de Corée, le 1^{er} décembre 2011.

Programme d'Action d'Accra, signé à Accra, Ghana, le 4 septembre 2008.

Rome Declaration ou Harmonisation, adoptée à Rome le 25 février 2003.

VII) Sites Internet.

AFD, *Document de référence 2017*, Paris, AFD, 2017, p. 5. Disponible sur : <file:///C:/Users/User/Downloads/document-reference-2017-afd.pdf>.

Africa Development Bank Group : Fonds d'investissements climatiques, en ligne : <https://www.afdb.org/fr/topics-and-sectors/initiatives-partnerships/climate-investment-funds-cif>

AMIN Samir, « Le nouvel ordre économique international, Quel avenir ? », *Revue Tiers-Monde*, 1980, vol. 21, n°81, pp. 41-61, en ligne http://www.persee.fr/doc/tiers_0040-7356_1980_num_21_81_4203 (consulté le 24 octobre 2020).

BAUD-BABIC Marie-France, MARTY Olivier, « Club de Paris », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 12 juillet 2020. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/club-de-paris/>

BUIRETTE Patricia, « Expert international », *Encyclopaedia Universalis*, en ligne : <http://www.universalis-edu.com.ezproxy.normandie-univ.fr/encyclopedia/expert-international/> (consulté le 22 janvier 2021).

CNUCED, Le développement économique en Afrique, La coopération Sud-Sud : l'Afrique et les nouvelles formes de partenariat pour le développement, Rapport déposé à la 57^e session de Direction Générale du Trésor : l'aide publique au développement française. Publié le 08 juillet 2018, en ligne : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2019/07/08/l-aide-publique-au-developpement-fra,caose-atteint-1.-3-md-en-2018> (consulté le 05 octobre 2019).

DJEFLAT Abdelkader, BOIDIN Bruno, « La coopération décentralisée face aux enjeux du développement durable », *Développement durable et territoire*, vol. 1, n°1, mai 2010, en ligne : <http://developpementdurable.revues.org/8387>.

DUPONDT Louis, « Les modes de financement du développement durable et leur impact sur la croissance et le bien-être social dans les Petites Économies Insulaires en développement. Le cas d'Haïti », *Études caribéennes*, Avril-Août 2018, en ligne, URL : <http://journals.openedition.org/etudescaribeennes/11907>

FMI : Manuel de la balance des paiements et de la position extérieure globale, 6^e éd. (MBP6), 2009, p. 289, en ligne : <https://www.imf.org/external/french/pubs/ft/bop/2007/bopman6f.pdf>.

GRAVES Christine, « Pourquoi moderniser l'aide publique au développement ? », in : *l'observateur de l'OCDE* n°303, septembre 2015. En ligne : <https://observateurocde.org/news/fullstory.php/aid/3876/Pourquoi moderniser l'aide publique au développement.htm>

IMF, « Lending by the IMF, the changing nature of lending », disponible : <http://www.imf.org/external/about/lending.htm>.

DUMONT Jean-Paul, « Phénomène », *Encyclopaedia Universalis* [en ligne], consulté le 24 juillet 2021. URL : <https://www.universalis.fr/encyclopedia/phenomene/>

L'efficacité de l'aide publique au développement : <http://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00762127/document> Aide publique au développement de la France entre 2006 et 2011

L'IDA, Fonds de la Banque mondiale pour les pays les plus pauvres, rapport publié février 2016, en ligne : http://ida.worldbank.org/sites/default/files/pdfs/ida_french_brochure_2016.pdf

L'OCDE : Le repli de l'aide au développement en 2018, en particulier vers les pays qui en ont plus besoin, en ligne : <http://www.oecd.org/fr/developpement/repli-de-l-aide-au-developpement-en-2018-en-particulier-vers-les-pays-qui-en-ont-le-plus-besoin.htm> (consulté le 05 octobre 2019).

LAVIEC Jean-Pierre, « Les régimes des accords d'investissement », in : *Protection et promotion des investissements : Étude de droit international économique*. En ligne : <http://books.openedition.org/iheid/4199>

Le Programme de Doha pour le développement est inclus dans la Déclaration ministérielle du 20 01, (WT/MIN (01) /DEC/1), en ligne : https://www.wto.org/french/tgewto_f/minist_f/min01_f/mind ecl_f.htm (consulté le 11 août 2016).

MAEDI, *Mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement (2014-2015)*, Rapport bisannuel au Parlement, éd. Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, Paris, 2017, p. 109. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/14000417.pdf>.

Nations Unies (2015), Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, *United Nations*, New York, http://unctad14.org/Documents/ares69d313_fr.pdf.

NORRAG44, « Le meilleur des mondes des donateurs « émergents », « non membres du CAD » et leurs différences par rapport aux donateurs « traditionnels » », Note de synthèse,

NORRAG 44, p.1. En ligne : [https://www.norrag.org/fileadmin/Policy%20Briefs/NN44_policyBrief FR.pdf](https://www.norrag.org/fileadmin/Policy%20Briefs/NN44_policyBrief_FR.pdf)

OCDE, « Définitions des principaux termes », *Revue de l'OCDE sur le développement*, 2009/4 (n° 10), pp.373-375. 331. URL: <https://www.cairn.info/revue-de-l-ocde-sur-le-developpement-2009-4-page-177.htm>.

OCDE, *Efficacité de l'aide 2011 : Progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, pour une meilleure aide au développement*, Paris, éd. OCDE, 2012, p. 17. Disponible sur : <https://doi.org/10.1787/9789264084780-fr>

PNUD, en ligne : http://www.undp.org/content/undp/fr/home/ourwork/partners/united_nations/ (Consulté le 14 août 2017). Sur la création et le rôle du PNUD, voir : C. RUCZ., Organisation des Nations Unies (ONU). – Coopération pour le développement, 1999, *JuristClasseur Droit international*, Fasc. 123, Par. 43 et s. En ligne (Consulté le 14 novembre 2018).

SENAT, Projet de loi de finances pour 2013 : Aide publique au développement, 2013, p. 3. En ligne : <https://www.senat.fr/rap/a12-150-4/a12-150-413.html>

UNCTAD, Système de gestion et d'analyse de la dette : Glossaire de la dette et du sygade, juillet 2000, p. 2, en ligne : <https://unctad.org/fr/docs/pogiddmfasm3r3.fr.pdf>

WORLD BANK, « Public expenditure management Handbook », *The World Bank*, 1998, available online at <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/hanbank/pem.98.pdf>.

WORLD HEALTH ORGANIZATION AND UNICEF, « Progress on Sanitation and Drinking Water. 2015 Update and MDG Assessment », p. 13, en ligne : <https://www.unicef.org/progrosso-saneamento-agua-potavel/files/progress-on-sanitation-drinking-water2015.pdf> (consulté le 23 octobre 2018)

Décret n°98-66 du 4 février 1998 (JORF n°31 du 6 février 1998) portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID).

LOI Organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, publiée au JORF n°177 du 2 août 2001.

Décret n°2009-618 du 5 juin 2009 relatif à l'Agence française de développement (JORF n°0129 du 6 juin 2009).

LOI n°2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

TABLE DES MATIERES

PREMIERE PARTIE :	31
LE PHENONEME JURIDIQUE DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	31
TITRE 1 : LE SYSTEME DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT.....	35
CHAPITRE 1 : LES ACTEURS DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	39
SECTION 1 : Les acteurs classiques du droit de financement public de l'aide au développement	40
§1 : Les États : acteurs du financement bilatéral de l'aide publique au développement	41
A. Les acteurs étatiques : les acteurs classiques du financement public de l'aide au développement	42
1) Les Etats riches ou développés : les donateurs de l'aide	44
2) Les Etats en développement : les bénéficiaires de l'aide.....	49
a) L'utilisation de critères techniques.....	50
b) L'établissement de listes	53
B. Les acteurs infra-étatiques	60
1) Les collectivités territoriales	61
2) Les Organisations de solidarité internationale (OSI).....	65
§2 : Les institutions internationales : acteurs supra-étatiques de l'aide au développement.....	67
A. Les institutions à vocation universelle.....	69
1) Les institutions de Bretton Woods	71
2) Le système des Nations Unies	74
B. Les institutions à vocation régionales ou sous-régionales.....	77
1) L'OCDE et l'aide au développement.....	77
2) L'Union européenne et le développement	80

SECTION 2 : L'émergence de nouveaux acteurs de l'aide au développement	87
§1 : Les nouveaux acteurs politiques.....	88
A. Les nouveaux acteurs étatiques	88
1) Les donateurs émergents	88
2) Les groupes constitués d'États	91
B. Les nouveaux acteurs non-étatiques	95
1) Les nouvelles institutions financières pour le développement.....	95
2) Les fondations privées	99
§2 : Les nouveaux acteurs économiques	102
A. Caractéristiques institutionnelles	102
1) Les institutions de coopération	102
2) Les institutions d'intégration	103
B. Les organisations économiques universelles et l'intégration régionale entre pays en développement	105
1) La position de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)	105
2) La position de la CNUCED	107
CHAPITRE 2 : LES SOURCES DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	111
Section 1 : L'aide directe des États : le cas de la France.....	113
§1 : Les aides provenant des ressources budgétaires.....	116
A. Le programme 110 « Aide économique et financière au développement » .	117
1) L'appui direct aux politiques macro-économique	117
a) L'aide budgétaire générale	117
b) L'aide à l'ajustement structurel.....	119
2) Le soutien aux investissements dans les pays en développement.....	120
B. Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement »	125
1) L'aide-projet ou l'aide-programme.....	126
2) Les contrats de désendettement et de développement (C2D)	128
§2 : Les dépenses financées hors budget général	131
A. Les contributions non financées directement par le budget de l'État.....	131
1) L'allègement de la dette	132

2) Partenariat public privé (PPP).....	136
B. Les interventions financées par la contribution de solidarité	143
1) Les financements innovants pour augmenter le volume d'aide.....	143
2) L'apport financier des émigrés	146
SECTION 2 : Les contributions des organisations internationales	149
§1 : L'aide du système des Nations Unies.....	150
A. Les deux principales institutions financières internationales spécialisées dans l'aide au développement	151
1) L'aide financière du groupe de la Banque Mondiale.....	151
2) L'aide monétaire du FMI.....	157
B. Le cofinancement	162
1) Les techniques et les sources du cofinancement	163
a) Les techniques du cofinancement	163
b) Les sources du cofinancement	165
2) Les modalités juridiques du cofinancement	166
a) Les modalités juridiques du cofinancement de la Banque mondiale	166
b) Les modalités juridiques du cofinancement de l'Union européenne	168
§2 : L'aide financière des organismes régionaux et sous-régionaux.....	170
A. L'aide des organisations régionales.....	170
1) L'Union européenne (UE)	170
a) Les lignes budgétaires consacrées à l'aide au développement.....	171
b) Fonds et facilités de financement du développement	177
2) Les banques régionales de développement	179
a) La Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD)	180
b) La Banque africaine de développement (BafD) et la Banque Asiatique de développement (BAsD)	183
B. Les sources émergentes du financement public du développement	186
1) La coopération Sud-Sud.....	186
2) Le financement climatique.....	192

TITRE 2 : LES GESTIONNAIRES DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT..... 201

CHAPITRE 1 : LES ÉTATS : GESTIONNAIRES DE L'AIDE BILATERALE.. 205

SECTION 1 : La multiplicité des institutions intervenants au nom de l'État 207

§1 : Les institutions gouvernementales 209

A. Les deux ministères principaux 209

1) Ministère de l'Économie et des finances 210

2) Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères..... 212

B. Les autres institutions gouvernementales 216

**1) Les autres ministères qui concourent à la mise en œuvre de l'APD française
217**

**2) Les mécanismes formels de coordination des activités d'aide au
développement 220**

**a) Le Comité interministériel de la coopération internationale et du
développement (CICID) 220**

**b) Le Conseil national pour le développement et la solidarité internationale
(CNDSI)..... 222**

§2 : Les institutions non gouvernementales 224

A. La coopération décentralisée 224

1) Le cadre juridique de la coopération décentralisée française 226

2) Les champs d'intervention de la coopération décentralisée..... 230

B. Les personnes privées agissant pour le compte des personnes publiques 232

**1) Les Organisations non gouvernementales (ONG) internationales de
développement : opératrices de l'aide au développement..... 233**

2) Le secteur privé, objets et agents de politiques publiques 235

**SECTION 2 : L'Agence Française de développement (AFD), bras opérationnel de l'État
..... 239**

§1 : Les caractéristiques institutionnelles de l'AFD..... 241

A. Les institutions de l'AFD 241

1) Le statut de l'AFD 242

2) Le groupe de l'AFD et ses filiales 244

B. L'origine des ressources financières de l'AFD	248
1) Concours financiers de l'agence pour son compte propre	248
2) Les opérations pour le compte de l'État.....	251
§2 : Les instruments d'intervention de l'AFD.....	253
A. Les principales missions d'interventions d'AFD	254
1) Les activités AFD pour compte propre.....	254
2) Les activités AFD pour compte de tiers	256
B. Les techniques financières de l'AFD.....	258
1) Les prêts, premiers instruments d'intervention de l'AFD.....	259
2) La gestion des garanties et des subventions de l'AFD.....	263
CHAPITRE 2 : LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES : GESTIONNAIRES DE L'AIDE MULTILATERALE	269
SECTION 1 : Classifications des partenaires internationaux de l'aide publique au développement	271
§1 : Les agences internationales et les institutions financières internationales spécialisées dans l'aide publique au développement.....	271
A. La commission européenne	272
1) La Commission européenne : un rôle moteur	273
2) Les structures administratives chargées de l'aide publique au développement au sein de la Commission.....	275
B. Les institutions multilatérales spécialisées dans l'aide publique au développement	278
1) La structure organisationnelle et gouvernance des Banques multilatérales de développement (BMD).....	280
a) La représentation des États.....	281
b) Le vote des États	286
2) Les mécanismes de financement des prêts.....	289
§2 : Les agences des Nations Unies.....	292
A. Les fonds et programmes des Nations Unies.....	292
1) Le PNUD	293
2) Les fonds spéciaux des Nations Unies.....	296

a) Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).....	297
b) Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP).....	298
c) Le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU).....	298
B. Les agences spécialisées	299
1) Les organismes qui financent des projets d'investissement ou des projets de coopération technique	300
2) Les agences qui mettent en œuvre les programmes de coopération technique	303
SECTION2 : Les moyens et procédures de mise en œuvre spécifique de la coopération multilatérale du développement	307
§1 : Les moyens juridiques	308
A. Les règles de procédures.....	309
1) L'identification et l'évaluation des projets	310
2) La négociation avec l'organe du financement et la signature de l'accord du financement	313
B. Exemple de procédure de mise en œuvre d'un programme de développement	314
1) Procédure de mise en œuvre de la coopération du PNUD (cycle de coopération du PNUD).....	314
2) Procédure de mise en œuvre de la coopération de l'UE (cycle de coopération de l'UE)	317
§2 : Les autres moyens de mise en œuvre de programme de coopération multilatérale	318
A. Les moyens institutionnels de mise en œuvre	318
1) Les programmes non institutionnalisés.....	318
2) Les programmes institutionnalisés.....	320
B. Les moyens administratifs	322
1) Les experts	323
2) Le personnel et le service administratif	325
DEUXIEME PARTIE :	331

LE CADRE NORMATIF DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	331

TITRE 1 : LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	335

CHAPITRE 1 : LES INSTRUMENTS CONVENTIONNELS DU FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT.....	337

SECTION 1 : La classification des instruments conventionnels du droit du financement public de l'aide au développement.....	338

§1 : Classification des accords selon les critères organiques et matériel	339

A. Classification des accords selon le critère organique	339

1) Accord entre un pays développé et un pays en développement.....	339

2) Accord entre un pays en développement et une institution internationale	340

B. Classification des accords selon le critère matériel	342

1) Accord de commerce, d'aide et de coopération.....	342

2) Accord de financement et d'investissement.....	343

§2 : Classification des accords selon le critère de leur portée juridique.....	345

A. Les accords de base et les accords complémentaires.....	346

1) Les accords de base.....	346

2) Les accords complémentaires	349

B. Les contrats d'exécution et les contrats d'investissement	351

1) Les contrats d'exécution	351

2) Les contrats d'investissement	353

SECTION 2 : La place des résolutions en droit du financement public de l'aide au développement	355

§1 : Les résolutions internationales : instruments d'aide publique au développement	356

A. Les résolutions tournées vers l'action : programmes et stratégies	357

1) Les programmes d'action.....	358

2) Les stratégies.....	359

B. Le droit de l'aide régulateur des rapports d'assistance entre États.....	362

1) Un mécanisme compensatoire	363
2) Un droit de l'aide structuré	365
§2 : La controverse sur la valeur juridique des résolutions	367
A. Les thèses radicales	368
1) La thèse radicales des pays en développement	368
2) La thèse radicales des pays développés	369
B. Les thèses relativistes	370
CHAPITRE 2 : LA REVISION DES FONDEMENTS JURIDIQUES	
CONSTITUTIFS DES RAPPORTS D'ASSISTANCE ENTRE ETATS	376
SECTION 1 : L'élaboration d'un cadre de négociation partenariale	377
§1 : Le Document-cadre de partenariat	378
A. Un acte intergouvernemental visant à garantir l'efficacité de l'aide publique au développement	379
1) Un document intergouvernemental normatif	379
2) Un document intergouvernemental d'intégration	381
B. Un document-cadre pré-partenarial pour une normalisation des engagements des partenaires.....	382
1) Un instrument budgétaire intergouvernemental.....	383
2) Un acte intergouvernemental de planification budgétaire	384
§2 : La convention-cadre de partenariat	385
A. Un instrument conventionnel cadre destiné à réguler les rapports d'assistance entre États partenaires	386
1) Un accord déterminant des engagements des partenaires	387
2) Un accord portant organisation et procédures de partenariat.....	389
B. Convention-cadre : source juridique de partenariat.....	391
1) Les conditions de validité : Approche doctrinale.....	391
2) Les conditions de validité : Approche juridique	394
SECTION 2 : Des instruments employés traditionnellement à la mise en œuvre de l'aide publique au développement.....	395
§1 : Un critère matériel déterminant.....	396
A. La distinction entre instruments-programmes et instruments-projets	396

1) Des instruments prévisionnels et transparents	397
2) La consistance juridique de ces instruments programmes	399
B. Un instrument prévisionnel inhérent à la garantie d'une aide publique au développement efficace.....	400
1) Une stratégie nationale de développement du bénéficiaire aidé	400
2) Un instrument par nature intergouvernemental	402
§2 : La résolution du problème de la prévisibilité de l'aide au développement.....	403
A. Des engagements de planification budgétaire de l'aide publique au développement.....	404
1) Des engagements internationaux en matière d'efficacité de l'aide.....	404
2) Des engagements des partenaires pour la consolidation des processus de planification budgétaire	406
B. L'harmonisation des processus de planification budgétaire.....	408
1) L'inclusion des parlements dans l'élaboration de l'acte intergouvernemental de prévision budgétaire.....	409
2) Une clarification des compétences de l'Agence française de développement en matière budgétaire	411
TITRE 2 : UNE NORMALISATION ACCRUE DES RAPPORTS D'ASSISTANCE EN MATIERE D'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	415
CHAPITRE 1 : LA RECHERCHE DE L'EFFICACITE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT	419
SECTION 1 : Les principes et engagements de l'efficacité de l'aide.....	424
§1 : L'appropriation et l'alignement au centre de l'aide	425
A. L'appropriation de l'aide par les pays en voie de développement	425
1) Le principe d'appropriation de l'aide.....	426
2) Les limites du principe d'appropriation	430
B. L'alignement de l'aide par les pays développés	432
1) Le principe d'alignement	433
2) Les limites du principe d'alignement.....	435

§2 : Les principes directeurs de gestion axée sur les résultats et de responsabilités mutuelles entre les États	437
A. La gestion de l'aide axée sur les résultats	438
1) Le principe de gestion de l'aide axée sur les résultats	438
a) L'instauration d'un cadre de gestion efficace	439
b) L'obligation faite à l'État bénéficiaire de définir un cadre national d'évaluation	439
2) La portée du principe de gestion de l'aide axée sur les résultats	440
B. Le principe de la responsabilité mutuelle des résultats atteints.....	442
1) La responsabilité mutuelle : un principe renforcé par la transparence	443
2) La transparence comme notion autonome	445
SECTION 2 : La conditionnalité de l'aide publique au développement.....	451
§1 : Le contenu du concept de conditionnalité de l'aide publique au développement	453
A. De l'application à la consécration de la conditionnalité.....	454
1) Une pratique fondée sur le mécanisme de la compensation des inégalités entre État	455
2) La conditionnalité : un moyen juridique de suspension d'aide financière	458
B. La conditionnalité : un instrument de politique internationale.....	462
1) La conditionnalité économique.....	463
2) La conditionnalité politique	468
§2 : L'évolution des effets de la conditionnalité de l'aide	473
A. Les effets positifs de la conditionnalité de l'aide	473
1) Une finalité prudentielle.....	473
2) Une finalité régulatrice.....	476
a. La régulation par des standards de bonne gestion des finances publiques	476
b. La régulation politique et juridique	479
B. Les effets négatifs de la conditionnalité de l'aide	481
1) Les contraintes d'ordre financier	481
c) a. L'accumulation des prêts à intérêts non remboursés	481

b. L'imprévisibilité des financements par les mesures d'évaluation des systèmes de gestion budgétaire.....	483
2) Les contraintes d'ordre juridique	484
d) a. La fragilisation des règles et procédures de gestion budgétaire	485
b. Les difficultés de mise en œuvre des réformes budgétaires imposées pour l'obtention de l'aide.....	487
CHAPITRE 2 : LE CONTROLE ET L'EVALUATION DU SYSTEME DE FINANCEMENT PUBLIC DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT	491
SECTION 1 : Le contrôle de l'efficacité de l'aide publique au développement	492
§1 : La surveillance et le contrôle effectué par le bailleur de fonds	493
A. Les différents moyens de contrôle.....	494
1) Les organes de contrôle.....	494
a) Les parlements des États donateurs et des États bénéficiaires de l'APD..	494
b) La Cour des comptes et d'autres services administratifs : le cas de la France	497
2) Les techniques de contrôle.....	501
a) Le contrôle de l'utilisation des fonds lors du retrait	501
b) Informations, renseignement, consultations et inspection sur place.....	502
B. La sanction du non-respect des stipulations contractuelles	503
1) Le pouvoir de suspension.....	504
2) Le pouvoir d'annulation.....	506
§2 : Le système de suivi des engagements	507
A. Les modalités du système de suivi	508
1) La collecte d'information sur le rendement	509
2) La lisibilité des indicateurs en question	511
B. Les critiques et limites du suivi des engagements	514
1) Des indicateurs inadaptés.....	514
a) Des indicateurs insuffisants	514
b) Des sources de données inadéquates.....	515
2) Un système de suivi imparfait	517
a) Un système asymétrique	517

b) Un système inefficace	518
SECTION 2 : L'évaluation de l'aide publique au développement	519
§1 : L'évaluation comme outil de légitimation de l'aide publique au développement	521
A. Les lignes directrices de l'évaluation de l'aide publique au développement	522
1) Les responsabilités propres aux États bénéficiaires de l'aide	523
2) Les responsabilités propres aux États bailleurs.....	527
B. Une évaluation conjointe des progrès accomplis dans l'exécution des engagements de partenariat.....	530
1) La responsabilité des partenaires en matière de gestion de l'aide publique au développement	531
2) La responsabilité juridique en matière d'engagements de « partenariat »	533
§2 : Les effets de l'évaluation.....	535
A. Des effets de l'engagement de l'État partenaire à une évaluation qualitative et globale.....	535
1) Un consentement international intégré	536
2) L'évaluation en droit international de l'aide au développement.....	537
B. Des effets d'une évaluation des politiques d'aide extérieure	539
1) Une évaluation fondée sur la responsabilité mutuelle	540
2) Une évaluation transparente et collégiale fondée sur la réciprocité.....	543
CONCLUSION GENERALE.....	549
BIBLIOGRAPHIE.....	555
TABLE DES MATIERES.....	599