

Efficacité et allocation de l'aide :
revue des débats

Jacky Amprou
et
Lisa Chauvet



Agence Française de Développement

Cette note a bénéficié des échanges fructueux menés avec Carl Bernadac, Hervé Bougault, Olivier Charnoz, Ewa Filipiak, Patrick Guillaumont, Pierre Jacquet, Jean-David Naudet, Damien Navizet, Anne Paugam, Robert Peccoud et Véronique Sauvat.

Qu'ils en soient tous remerciés.

AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement.

© AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT, 2004
5 rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12

Tél : 33 (1) 53 44 31 31 - Fax : 33 (1) 53 44 99 39 - Internet : www.afd.fr

Sommaire

Résumé / Abstract	8
Introduction	9
1. Efficacité de l'aide en matière de croissance : le rôle des politiques économiques	14
1.1. L'analyse de Burnside et Dollar	15
1.2. Des arguments débattus	18
1.2.1. Fongibilité de l'aide	18
1.2.2. Absence d'effet de l'aide sur les réformes	21
1.2.2.1. Les dysfonctionnements des conditionnalités	23
1.2.2.2. Absence d'effet de l'aide sur les réformes : un argument débattu par la littérature empirique	32
1.3. Discussions sur l'indicateur de politique économique	35
1.4. La fragilité des résultats économétriques de Burnside et Dollar	38
2. Efficacité de l'aide pour la réduction de la pauvreté : le rôle d'une allocation fondée sur les performances	44
2.1. L'efficacité de l'aide : de la croissance à la réduction de la pauvreté	45
2.1.1. Croissance et réduction de la pauvreté : quelle relation ?	46
2.1.2. Un effet direct de l'aide sur la réduction de la pauvreté ?	48
2.2. L'analyse de Collier et Dollar : une allocation optimale pour réduire la pauvreté	49
2.2.1. Mesure de l'effet marginal de l'aide sur la croissance	50
2.2.2. Mesure de l'effet de la croissance sur la réduction de la pauvreté ..	54
2.2.3. L'allocation optimale de Collier et Dollar	55
2.3. Un exemple d'allocation fondée sur les performances : l'expérience de l'AID	60
2.3.1. Le modèle d'allocation de l'AID	60
2.3.2. Le CPIA : un indicateur de performance ?	64
2.3.3. Les problèmes débattus dans le cadre d'AID 14	68

3. Des problèmes qu'une allocation de l'aide fondée sur les performances ne résout pas	76
3.1. Quelles limites à la capacité d'absorption de l'aide ?	77
3.1.1. Raisons théoriques aux rendements marginaux décroissants	78
3.1.2. Evidences empiriques	79
3.1.3. Les enjeux de la capacité d'absorption pour le financement des OMD	80
3.2. Vulnérabilité aux chocs externes : un rôle compensateur pour l'aide ?	86
3.2.1. Effet des chocs extérieurs sur la croissance : état de la littérature	87
3.2.2. L'influence de la vulnérabilité sur l'efficacité de l'aide	89
3.2.3. Implications pour l'allocation d'aide : un concept alternatif de performances ?	91
3.3. Volatilité et incertitude des flux d'aide : quels impacts sur l'efficacité ?	92
3.3.1 Volatilité des flux d'aide	92
3.3.2 Incertitude et imprévisibilité des flux d'aide	94
3.4. Instabilité politique et conflits : Quel rôle pour l'aide ?	95
3.4.1. Instabilité socio-politique, conflits et croissance	96
3.4.2. L'efficacité de l'aide fonction de l'instabilité politique et des guerres	99
4. Quels enjeux pour l'aide française ?	104
4.1. L'aide française en chiffres	105
4.1.1. Une reprise de l'aide française	105
4.1.2. Les modalités de l'aide française	108
4.1.3. Allocation géographique de l'aide française	110
4.2. Sélectivité de l'aide française	122
4.2.1. Quels critères d'allocation de l'aide française ?	122
4.2.2. Les indicateurs de performance de la France	124
4.2.3. Le cas de l'AFD : une aide plus concentrée et plus sélective que l'aide globale française ?	134
Conclusion	143
Bibliographie	147

Résumé / Abstract

Cette étude présente, en insistant sur leurs implications politiques, les débats provoqués par les travaux de Burnside-Collier-Dollar en matière d'efficacité et d'allocation de l'aide. En analysant les conditions de l'efficacité de l'aide en termes de croissance, Burnside et Dollar ont formalisé l'idée d'un principe de sélectivité des pays receveurs en fonction de la qualité de leurs politiques économiques. Et en se fondant sur ce principe, Collier et Dollar ont étendu l'analyse à la réduction de la pauvreté en proposant une réallocation optimale de l'aide, en fonction du niveau de pauvreté des pays receveurs, de la qualité de leurs politiques économiques et de leur environnement institutionnel. Les nombreuses critiques suscitées par cette approche sont examinées, en mettant l'accent sur les déterminants alternatifs de l'efficacité de l'aide (capacité d'absorption, vulnérabilité aux chocs externes, volatilité des flux d'aide, instabilité politique). Enfin, les implications de ce débat pour l'APD française sont abordées à travers les enseignements de la littérature sur le modèle d'allocation français et de l'évolution de sa sélectivité.

This Document is a survey of the debates on aid allocation and effectiveness that have followed Burnside, Collier and Dollar papers on the subject, focusing on their policy implications. Analysing the conditions of a positive impact of aid on growth, Burnside and Dollar formalised a concept of selectivity of recipient countries depending on the quality of their policies. On this basis, Collier and Dollar extended their analysis to poverty reduction: they proposed an optimal distribution of aid depending on the poverty index of recipient countries, on the quality of their policies, and on their institutional environment. Criticisms of this approach are examined as well as alternative determinants of aid effectiveness (absorption capacity, vulnerability to external shocks, aid flows volatility and political instability). The implications of these debates on French ODA are also reviewed via a survey of the literature on the French system of aid policy and selectivity.

Introduction

Au cours des années 1990, l'aide au développement a traversé une crise de légitimité sans précédent, liée à la conjonction de plusieurs facteurs. Les mutations de l'environnement international, marqué alors par la fin de la guerre froide, ont transformé les fondements politiques de l'aide bilatérale, longtemps conçue comme un instrument de promotion des intérêts politiques et géostratégiques des pays donateurs. Parallèlement, les problèmes d'endettement croissants des pays receveurs et les crises financières traversées par le Mexique, l'Asie du Sud-Est, le Brésil et la Russie ont ouvert un large débat sur la réforme de l'architecture financière internationale et sur le rôle assigné aux institutions multilatérales. Par exemple, le rapport de la commission Meltzer (2000), commandé par le Congrès américain dans la perspective d'une contribution additionnelle des Etats-Unis au Fonds monétaire international, proposait une réforme consistant, pour le FMI, en un abandon des financements concessionnels de long terme et, pour la Banque mondiale, en un abandon des prêts aux pays les plus pauvres pour se recentrer sur les dons.

En outre, les fondements économiques et les justifications de l'aide au développement étaient attaqués, avec la publication à la fin des années 1980 et au début des années 1990, d'études très critiques, soulignant son absence d'efficacité macro-économique (Mosley *et al.*, 1987, 1992 ; Boone,

1996), ses effets potentiellement pervers pour les structures incitatives des pays en développement (Bauer, 1993 ; Berg, 1993 ; Thiel, 1996), les coûts sociaux et humains des ajustements structurels (Cornia *et al.*, 1987), et l'échec des conditionnalités (Guillaumont et Guillaumont-Jeanneney, 1995 ; Berg, 1997 ; Collier, 1997 ; Collier *et al.*, 1997).

La remise en cause des fondements de l'aide, associée à la crise économique et aux contraintes budgétaires fortes pesant sur de nombreux pays donateurs, notamment les pays européens membres de la zone Euro, ont entraîné à partir de 1992 une chute brutale des flux d'aide en direction des pays en développement. C'est dans cette conjoncture défavorable à l'aide internationale que la Banque mondiale a relancé le débat sur l'efficacité de l'aide avec la publication de son rapport *Assessing Aid* (1998). Fondé sur les travaux de Burnside et Dollar (1997, 2000), ce rapport soutient que l'efficacité de l'aide en matière de croissance dépend de la qualité des politiques économiques des pays en développement, ouvrant ainsi la voie au principe de sélectivité des pays receveurs sur la base de ce critère.

Depuis le milieu des années 1990, les politiques d'aide au développement se sont recentrées sur l'objectif de lutte contre la pauvreté, recentrage concrétisé en 2000 par l'adoption aux Nations Unies des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) – le premier de ces objectifs étant la réduction de moitié de la pauvreté dans le monde. En se fondant sur les conclusions de Burnside et Dollar, Collier et Dollar (2001, 2002) proposent un modèle d'allocation optimale de l'aide,

dans lequel la réduction de la pauvreté est accrue si l'aide privilégie les pays très pauvres ayant des politiques économiques et des institutions de qualité.

Le message des analyses Burnside-Collier-Dollar, relayé par la Banque mondiale et dont certains bailleurs bilatéraux se sont inspirés pour réformer leurs politiques d'aide, a fait l'objet d'un intense débat, tant au niveau institutionnel qu'au niveau académique. Plusieurs critiques ont été adressées à ces études, certaines portant sur leurs faiblesses méthodologiques, d'autres sur les arguments avancés par leurs auteurs. Mais les remises en cause essentielles des études Burnside-Collier-Dollar sont celles ayant trait aux autres déterminants de l'efficacité de l'aide, dont la prise en compte dans une logique de sélectivité des pays receveurs affaiblit les fondements d'une allocation fondée sur les performances économiques et institutionnelles. Nous verrons que parmi ces facteurs alternatifs et complémentaires d'efficacité, la capacité d'absorption et la vulnérabilité aux chocs externes des pays receveurs, la volatilité et l'imprévisibilité des flux d'aide et les situations de conflit et de post-conflit tiennent une place centrale. Ce débat sur les critères de sélectivité des pays receveurs s'est ensuite poursuivi sous la forme de la mise au point de systèmes de notations des pays donateurs en fonction de la sélectivité de leur aide, suivant les critères proposés par Collier et Dollar : le niveau de pauvreté et la qualité des politiques économiques et des institutions.

Cet ouvrage passe en revue la littérature consacrée à l'aide et aborde la problématique de l'efficacité sous l'angle

de la sélectivité. Si ce concept, du fait de ses implications politiques, tient une place centrale dans les débats sur l'aide au développement, il n'en demeure pas moins que d'autres questions, qui ne sont pas abordées ici, ont également animé la communauté des bailleurs de fonds : les modalités de l'aide et leur harmonisation, l'efficacité microéconomique des projets, les problèmes d'appropriation.

Parce qu'elles sont au cœur du débat sur la sélectivité de l'aide, les analyses de Burnside et Dollar, puis de Collier et Dollar, sont présentées respectivement dans la première et la deuxième partie de cette étude. La démarche et les hypothèses de ces travaux sont dans un premier temps exposés. Les critiques dont elles font l'objet, au plan méthodologique et au niveau des arguments développés (fongibilité de l'aide, absence d'effet de l'aide sur les réformes, effet de la croissance sur la réduction de la pauvreté) sont ensuite discutées. Nous explorerons conjointement les implications de ces études académiques pour les politiques d'aide, à travers des exemples comme le modèle d'allocation de l'AID fondé sur les performances.

La troisième partie est centrée sur les problèmes qu'une allocation fondée sur les performances économiques et institutionnelles, telle que proposée par Burnside-Collier-Dollar, ne permet pas d'aborder et qui touchent aux critères alternatifs et complémentaires d'efficacité de l'aide susceptibles d'être pris en compte dans une allocation visant à réduire la pauvreté. Le premier est celui de la capacité d'absorption des pays receveurs et des rendements marginaux décroissants de l'aide. Les travaux empiriques analysent cette question essentiellement en tentant

d'identifier le point de retournement à partir duquel l'aide devient relativement moins productive. Le deuxième problème non résolu par une allocation fondée sur les performances est celui de la vulnérabilité des pays en développement aux chocs externes qu'ils subissent. A partir d'une revue de la littérature présentant l'effet des chocs extérieurs sur la croissance et leur influence sur l'efficacité de l'aide, des éléments de réflexion sont proposés pour un concept alternatif de performances, comme critère d'allocation de l'aide. Le troisième problème est la volatilité et l'incertitude des flux d'aide. Si la volatilité est en théorie un facteur d'accroissement de l'efficacité de l'aide, sous la condition qu'elle soit contra-cyclique, l'incertitude et l'imprévisibilité ont par contre une influence négative sur les performances économiques et donc sur l'efficacité de l'aide. Enfin, le dernier problème concerne l'instabilité politique et les conflits, dont la prise en compte parmi les déterminants de l'efficacité de l'aide soulève la question de l'intégration des pays très pauvres et peu performants dans le système d'aide international.

Sur la base des enseignements tirés de cette revue de la littérature et plus précisément des études récentes visant à noter les pays donateurs, la dernière partie propose de dégager les enjeux pour l'aide accordée par la France en général et par l'AFD en particulier. Après un aperçu statistique de l'aide totale française et de l'aide de l'AFD (volumes, modalités, destinations), les analyses empiriques de leur sélectivité sont présentées et discutées. Au-delà des limites méthodologiques, c'est l'approche même de la sélectivité en fonction des deux seuls critères identifiés par Collier et Dollar (pauvreté et qualité des institutions) qui est débattue.

1. Efficacité de l'aide en matière de croissance : le rôle des politiques économiques

L'analyse de Burnside et Dollar (1997, 2000) est au cœur du débat sur l'efficacité de l'aide qui a animé la communauté internationale dans les années 1990. Dans cette première partie, leurs travaux et les débats qui les ont entourés sont examinés de façon approfondie, et ce pour deux raisons. Tout d'abord, cette analyse marque un tournant dans l'étude de l'efficacité de l'aide, puisqu'elle aborde la question des *conditions macro-économiques* favorables à une plus grande efficacité – ouvrant ainsi la voie à un vaste champ de recherche, alors inexploré. Ensuite, la recherche académique menée par ces auteurs a eu des implications politiques très importantes, puisqu'elle fonde les recommandations exprimées dans le rapport *Assessing Aid* publié par la Banque mondiale en 1998 ¹. Elle représente également une avancée majeure de la réflexion

1. Dès 1995, la Banque mondiale recommandait l'application d'un principe de sélectivité notamment dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne (Banque mondiale, 1995).

menée par la Banque sur une allocation sélective de l'aide fondée sur les performances (présentée dans la deuxième partie) et dont certains bailleurs de fonds bilatéraux se sont inspirés pour élaborer leurs stratégies d'aide au développement.

1.1. L'analyse de Burnside et Dollar

Les travaux de Burnside et Dollar (1997, 2000) ont été élaborés alors que l'aide internationale était en forte baisse depuis le début des années 1990 et traversait une crise de légitimité liée notamment à la fin de la guerre froide et à la recrudescence des études critiques de son efficacité. Ainsi, les conclusions pessimistes des analyses de l'efficacité macro-économique de l'aide², la formulation par Paul Mosley du paradoxe « micro-macro » – selon lequel les conclusions positives des études micro-économiques d'évaluation de projets contrastent avec celles, plutôt négatives, des études macro-économiques³ – combinées à la mise en lumière des coûts humains et sociaux des programmes d'ajustement structurel⁴ ont mené la Banque mondiale à relancer le débat sur l'efficacité de l'aide.

L'idée développée par Burnside et Dollar et défendue par la Banque mondiale dans le rapport *Assessing Aid* est que l'efficacité de l'aide en termes de croissance⁵ dépend de la qualité

2. Notamment développées par Mosley, Hudson et Horrell (1987, 1992) et Boone (1996).

3. Mosley (1987).

4. Cornia, Jolly et Stewart (1987).

5. Depuis 1950, les études de l'efficacité macro-économique de l'aide se sont essentiellement focalisées sur les questions de croissance. Il faudra attendre le début des années 1990 pour voir apparaître les premières études incluant des indicateurs alternatifs d'efficacité de l'aide (mortalité infanto-juvénile, indicateurs de développement humain,...)

des politiques économiques mises en œuvre par les pays en développement. Cette conclusion se fonde sur un travail économétrique dans lequel Burnside et Dollar estiment des équations de croissance incluant une variable d'aide et un terme d'aide en interaction avec un indicateur de politique économique ⁶. La qualité des politiques macro-économiques est appréhendée par la maîtrise de l'inflation, l'équilibre budgétaire et la mise en œuvre d'une politique d'ouverture commerciale ⁷. La conclusion selon laquelle l'efficacité de l'aide dépend de la qualité des politiques économiques résulte alors de la mise en évidence, dans les estimations de croissance, d'un effet significativement positif du terme croisé de l'aide avec l'indicateur de politique économique. Ce résultat économétrique, qui est au cœur du débat sur l'efficacité de l'aide, est reproduit dans l'équation (1) et détaillé dans l'annexe 1.1.

$$(1) \text{ Croissance} = - 0.60.(\text{Revenu initial par habitant}) + 0.71^{**}.(\text{POL}) - 0.021.(\text{Aide/PIB}) + 0.19^{**}. (\text{Aide/PIB} \times \text{POL}) + \gamma X$$
$$R^2 = 0.36, N = 270, ** : \text{significatif au seuil de 5\%}.$$

où *POL* représente un indicateur agrégé de politiques macro-économiques (voir en annexe 1.1) et γX est un ensemble de variables de contrôle (la fragmentation ethno-linguistique, les assassinats politiques, la profondeur financière, la qualité institutionnelle).

6. Ce terme implique que l'effet marginal de l'aide sur la croissance dépend de la qualité des politiques économiques.

7. De façon très novatrice, les auteurs agrègent ces trois variables dans un indicateur composite en les pondérant par leur impact respectif sur la croissance (voir annexe 1.1).

Les implications politiques de l'analyse de Burnside et Dollar sont très importantes. En effet, si l'aide est plus efficace dans un bon environnement macro-économique, elle devrait cibler les pays en développement les plus pauvres et ayant adopté de « bonnes » politiques économiques. S'esquisse alors un principe de *sélectivité* des pays receveurs dans la logique d'une conditionnalité *ex-ante* fondée sur la qualité des politiques économiques.

Peut-être parce qu'elle avait de telles implications politiques, l'analyse de Burnside et Dollar a fait l'objet de nombreuses critiques, qui peuvent être classées en deux catégories. Une première catégorie de critiques, présentée dans les sections suivantes, est exclusivement centrée sur leurs travaux académiques et porte sur : (i) les arguments qu'ils avancent pour justifier l'hypothèse d'une sélectivité des pays receveurs (section 1.2), (ii) l'indicateur de politique économique retenu par ces auteurs (section 1.3), (iii) la robustesse de leurs résultats économétriques (section 1.4). La deuxième catégorie de critiques consiste à proposer une conception élargie des conditions macro-économiques de l'efficacité de l'aide, parfois en opposition à celle de Burnside et Dollar, parfois complémentaire. Le débat sur ces conditions de l'efficacité de l'aide – qui, comme nous le verrons, déterminent des prescriptions politiques très variées concernant les critères à retenir pour l'allocation de l'aide – est présenté dans la troisième partie.

1.2. Des arguments débattus

Deux arguments sont présentés dans le rapport *Assessing Aid* pour justifier l'idée selon laquelle l'aide devrait être concentrée sur les pays ayant de bonnes politiques économiques : l'aide est fongible et elle est sans effet sur la politique économique⁸.

1.2.1. Fongibilité de l'aide

Le concept de fongibilité de l'aide fait référence à la possibilité, pour le gouvernement receveur, de réduire ses propres dépenses dans le secteur ciblé par l'aide pour transférer ses fonds à d'autres secteurs. La fongibilité de l'aide entraîne donc un relâchement de la contrainte budgétaire du pays receveur, l'aide s'ajoutant simplement aux ressources totales de l'Etat. Parce qu'elle empêche les bailleurs de fonds de cibler l'aide comme ils l'entendent, la fongibilité est invoquée dans le rapport *Assessing Aid* pour justifier une allocation plus sélective de l'aide : « dans les pays ayant mis en place des politiques économiques saines, [...] les pays donateurs peuvent fournir des montants d'aide importants en soutien budgétaire général, en sachant que les ressources seront bien utilisées. [...] Quand les pays donateurs et le gouvernement receveur ne tombent pas d'accord sur l'affectation des dépenses budgétaires, et que celles-ci sont susceptibles d'être inefficaces, la meilleure approche consiste à réduire les financements et à augmenter le dialogue sur la politique économique et le soutien

8. Un troisième argument, qui n'est pourtant pas évoqué dans le rapport *Assessing Aid* est celui du caractère potentiellement incitatif d'une sélectivité sur la base des politiques économiques.

au renforcement des institutions – jusqu'à ce que les donateurs soient convaincus que leurs fonds contribueront au développement » (Banque mondiale, 1998 : 61).

Pour conclure que l'aide est fongible, le rapport *Assessing Aid* se fonde essentiellement sur l'analyse économétrique menée par Feyzioglu, Swaroop et Zhu (1998). Dans cette étude, trois questions sont abordées qui correspondent à trois dimensions de la fongibilité. Tout d'abord, les auteurs tentent de déterminer si l'aide augmente les dépenses du gouvernement ou permet au contraire aux pays de réduire les taxes ou le déficit public. Sur un échantillon de 38 pays, les résultats de l'étude montrent qu'un dollar d'aide n'augmente les dépenses du gouvernement que de 33 cents, suggérant un degré élevé de fongibilité⁹. Ensuite, les auteurs examinent si l'aide finance les dépenses d'investissement ou de consommation. Des estimations sur l'échantillon restreint de 14 pays en développement mettent en évidence que seuls 29 cents d'un dollar d'aide sont dirigés vers des dépenses d'investissement, le reste allant à la consommation du gouvernement. Enfin, Feyzioglu *et al.* analysent si l'aide finance effectivement le secteur ciblé par le pays donneur. Comme la décomposition des dons n'est pas disponible au niveau sectoriel, les auteurs n'ont pu considérer que la fongibilité des prêts concessionnels. Sur leur échantillon de 14 pays, il semble que les prêts concessionnels aux secteurs des transports et des communications ne soient pas fongibles, tandis que le résultat opposé apparaît pour l'éducation, l'agriculture et l'énergie.

9. En effet, dans ce cas 67% des flux d'aide sont utilisés pour réduire le déficit budgétaire et/ou les taxes. Toutefois, pour un échantillon plus restreint de 14 pays, les résultats montrent une fongibilité plus faible, puisqu'un dollar d'aide augmente les dépenses de 95 cents.

Cette étude a toutefois fait l'objet de nombreuses critiques¹⁰ : leur échantillon de pays est très restreint, leur analyse sectorielle ne traite que des prêts concessionnels, le pouvoir explicatif de leur modèle économétrique est très faible et le caractère significatif des coefficients est discutable. De plus, les analyses transversales de la fongibilité ne laissent pas apparaître les fortes différences existant au sein des pays en développement. Ainsi par exemple, Pack et Pack (1990, 1993) soulignent l'importance des caractéristiques des systèmes budgétaires de chaque pays en montrant que l'aide est fongible dans le cas de la République dominicaine, mais pas dans celui de l'Indonésie.

Plus généralement, les conclusions du rapport *Assessing Aid* ne reflètent qu'une revue partielle de la littérature sur la fongibilité de l'aide, la littérature relative aux modèles de réponse fiscale étant notamment absente du rapport de la Banque mondiale (McGillivray et Morrissey, 2000)¹¹. Ces modèles examinent les mécanismes par lesquels l'aide peut engendrer des comportements du gouvernement qui sapent l'effet même de l'aide sur la croissance¹². Ils ont donné lieu à des applications économétriques qui suggèrent en général une certaine proportion de fongibilité dans les flux d'aide, mais dont l'ampleur varie. Par exemple, les estimations de Franco-Rodriguez, Morrissey et McGillivray (1998) mettent en évidence dans le cas du Pakistan, sur la période 1965-1995, que

10. Voir notamment Lensink et White (2000), McGillivray et Morrissey (2000), Beynon (2001), Berg (2002).

11. Sur les fondements des modèles de réponse fiscale, voir Heller (1975).

12. Voir notamment Mosley, Hudson et Horrell (1987), Gang et Khan (1991), Binh et McGillivray (1993), Franco-Rodriguez, Morrissey et McGillivray (1998).

la moitié de l'aide s'est répercutée sur la consommation du gouvernement et qu'elle a eu un effet faible mais positif sur l'investissement public et un impact négatif sur l'effort de taxation.

Enfin, des critiques plus récentes soulignent que la fongibilité ne constitue pas nécessairement un problème : « si le pays receveur possède une plus grande connaissance de la façon de maximiser l'impact de l'aide, la fongibilité est susceptible d'être en fait un facteur positif pour la croissance, sous l'hypothèse que le pays receveur poursuit des objectifs de croissance et de développement de façon efficace. Ainsi, la question de l'influence positive ou négative de la fongibilité dépend des caractéristiques propres de chaque pays et des interactions entre les objectifs des pays donateurs et receveurs. »¹³.

1.2.2. Absence d'effet de l'aide sur les réformes

Le deuxième argument développé dans le rapport *Assessing Aid* pour justifier l'idée d'une sélectivité plus grande des pays receveurs en fonction de leurs politiques économiques est que l'aide n'a pas d'effet sur la qualité de ces politiques.

Plusieurs arguments théoriques ont été avancés concernant l'effet de l'aide sur les réformes de politique. Tout d'abord, l'aide peut permettre à un gouvernement de lancer les réformes en compensant leurs coûts d'ajustement, notamment si ces coûts sont supportés par un segment particulier de la population¹⁴. En effet, les mesures de stabilisation et d'ajustement imposent des coûts immédiats, souvent concentrés sur

13. In Hjertholm, Laursen et White (2000 :356) et voir également McGillivray et Morrissey (2000).

14. Sachs (1994), Dessus, Lafay et Morrisson (1998), Alesina et Drazen (1991), Nelson (1990), Waterbury (1989), Amprou et Duret (2000).

des catégories de la population facilement identifiables et mobilisables, tandis que les bénéfices attendus de ces mesures sont différés, incertains et diffus. A l'opposé, certains observateurs soulignent que cet argument peut se retourner contre l'aide, puisque « les ressources extérieures réduisent à la fois le coût des réformes et le coût de l'inertie – c'est-à-dire le coût d'éviter les réformes »¹⁵.

La Banque mondiale, pour sa part, constate que l'aide n'a pas contribué à l'adoption de réformes économiques dans les pays qui ne se les étaient pas appropriées. Les symptômes les plus flagrants de cet échec sont les dysfonctionnements dont souffre l'instrument permettant à l'aide d'influencer les orientations de politiques économiques, à savoir la conditionnalité attachée aux déboursements. Ce diagnostic est partagé par l'ensemble des bailleurs et observateurs, mais les stratégies pour y remédier diffèrent.

Alors que la Commission européenne opte pour une réforme de la conditionnalité, consistant à prendre en compte des indicateurs de résultats (voir encadré 1.1), la Banque mondiale prône une sélectivité *ex-ante* des pays receveurs, basée sur la qualité des politiques économiques (indicateur d'instrument). Elle considère que dans la phase précédant un engagement sérieux des pays à réformer, les pays donateurs doivent se concentrer sur l'assistance technique sans soutien budgétaire important. Si un processus de réforme s'engage, alors le financement peut augmenter au fur et à mesure que les politiques s'améliorent. En conséquence, quand les politiques

15. In Rodrik (1996 :30), voir également Berg (1993 et 1997).

économiques sont mauvaises, l'aide financière devrait être remplacée par un dialogue sur les choix de politique et une assistance technique, ce que le rapport *Assessing Aid* résume sous la forme de : « *If commitment, money – If not, ideas* » (Banque mondiale, 1998 : 58).

Les deux sections suivantes examinent en détail l'argument retenu par Burnside et Dollar, selon lequel l'aide n'a pas d'effet sur les réformes. Cet argument est analysé, dans un premier temps à travers les difficultés auxquelles la pratique de la conditionnalité s'est heurtée, puis dans un deuxième temps à travers les enseignements des analyses empiriques transversales, qui ne sont pas unanimes sur l'inefficacité de l'aide en matière de promotion des réformes.

1.2.2.1. Les dysfonctionnements des conditionnalités

La pratique de la conditionnalité permet aux donateurs d'accorder leur financement en contrepartie de réformes. Les bailleurs de fonds deviennent en quelque sorte des « *conseillers-payeurs* »¹⁶. Pourtant, le bilan de deux décennies de conditionnalités macro-économiques suggère qu'elles n'ont pas été un instrument très performant pour promouvoir les réformes de politique économique. En effet, les difficultés d'application de ces conditionnalités et les objectifs souvent contradictoires (déboursier rapidement l'aide accordée et conditionner ces déboursements à des réformes destinées à favoriser durablement la croissance économique) ont contribué à pervertir le système¹⁷. Deux éléments principaux semblent

16. Guillaumont, 1995.

17. Guillaumont, 1995.

être à la base de ces dysfonctionnements : (i) à long terme, la politique du gouvernement est déterminée par les forces politiques intérieures et (ii) la formulation des conditionnalités n'est pas appropriée (Collier, 1997).

Les choix de politiques économiques sont influencés essentiellement par des considérations internes, à savoir l'orientation doctrinale des responsables politiques et le comportement des groupes d'intérêt, notamment leur opposition à l'égard de mesures susceptibles de réduire les rentes de situation ¹⁸. Ainsi, au stade de la conception des politiques faisant l'objet de conditionnalités, ces deux éléments constituent des obstacles à la réforme et provoquent un manque d'intériorisation des programmes soutenus par l'aide extérieure. Alors que le principe même de l'aide à l'ajustement impliquait un engagement des pays à mettre en œuvre des réformes, il est fréquemment apparu que les conditions de politique économique étaient acceptées sans conviction, en raison de l'urgence d'obtenir un financement. Dans cette perspective, l'engagement formel à opérer des réformes est devenu le prix à payer pour obtenir de l'argent (Guillaumont, 1995). Autrement dit, la réforme est perçue comme un coût et non comme un avantage. Face à la réticence des pays, à la lenteur des réformes qui en a résulté et à l'échec de nombreux programmes, la confiance des bailleurs de fonds s'est fortement érodée. Ceux-ci, devenus acheteurs de programmes, ont alors été conduits à formuler des conditions de plus en plus particulières et à s'impliquer davantage dans les réformes

18. Voir notamment Williamson (1994), Waterbury (1989), Stiles (1990), Rodrik (1996), Haggard, Lafay et Morrisson (1995).

pour en garantir la mise en œuvre. Les programmes sont ainsi devenus l'affaire des bailleurs de fonds, plus que celle des Etats receveurs.

L'étude de Dollar et Svensson (2000) est à ce titre intéressante. Ces auteurs estiment la probabilité de succès ou d'échec des programmes d'ajustement structurel mis en œuvre par la Banque mondiale, en fonction des caractéristiques d'économie politique des pays receveurs (gouvernement démocratique, stabilité politique, polarisation ethnique) et de variables sous le contrôle de la Banque mondiale (coûts administratifs liés à la préparation et au suivi des programmes¹⁹). Leur étude économétrique suggère que le succès des programmes de réformes dépend principalement des caractéristiques institutionnelles et politiques des pays receveurs, les variables sous le contrôle de la Banque mondiale n'étant, quant à elles, pas significatives.

La formulation des conditionnalités est le deuxième élément susceptible de provoquer des dysfonctionnements de l'aide. La plupart des accords de financement comportent plusieurs conditionnalités liées à différents aspects d'une même réforme et correspondant au décaissement de différentes tranches. Il arrive qu'un pays accepte un prêt et ses conditionnalités pour en avoir la première tranche, alors même que le versement de la seconde est soumis à la réalisation d'une condition, qu'il n'a pas l'intention de remplir. Une situation fréquente dans les accords avec le FMI est une prévision d'augmentation des recettes fiscales impossible sans changement profond de l'administration des

19. Ces coûts sont mesurés par le nombre de semaines de préparation et de suivi de chaque projet.

impôts et des douanes. Des pays peuvent aussi négocier des accords de façon à ce que les conditions qui y figurent puissent aisément être vidées de leur contenu. Cela est particulièrement fréquent dans le domaine de la libéralisation du commerce et des prix.

La propension à n'appliquer que partiellement les réformes convenues a été parfois renforcée par la modération des sanctions effectives, c'est-à-dire par la poursuite des versements lorsque les conditions prévues n'étaient pas vraiment remplies. Certaines institutions internationales ont été familières avec ce procédé. Selon une logique bureaucratique de succès²⁰, elles ont fait semblant de considérer comme remplies des conditionnalités qui ne l'étaient pas. Les donneurs bilatéraux ont également parfois adopté la même attitude en raison de leurs liens politiques avec les Etats.

Il apparaît donc que la conditionnalité macro-économique, qui est aujourd'hui l'instrument principal permettant aux bailleurs de fonds de promouvoir ou d'« acheter » les réformes de politique économique dans les pays receveurs, souffre de nombreux dysfonctionnements. Ces derniers constituent l'un des éléments à l'origine des performances discutables et discutées de l'aide en matière de promotion des réformes. Face à ce constat, deux approches ont émergé : celle de la Banque mondiale, formulée dans le rapport *Assessing Aid*, et celle de l'Union européenne consistant à substituer à la conditionnalité traditionnelle d'instruments, une conditionnalité de résultats ou plus exactement de « performance » (voir encadré 1.1).

20. Les performances des agences d'aide au développement sont le plus souvent mesurées en fonction des taux de décaissement des volumes financiers engagés.

Encadré 1.1

Commission européenne : introduction d'indicateurs de résultat dans la gestion des programmes d'ajustement structurel dans les pays ACP

À partir de 1999, la Commission européenne a conclu des conventions de financement expérimentant une conditionnalité de performance dans le cadre de ses soutiens budgétaires aux pays ACP. Cette réforme consiste à moduler l'appui à l'ajustement non plus en fonction de l'adoption de mesures particulières de politique, mais en fonction des performances obtenues par le pays dans des domaines (économiques ou sociaux) convenus d'un commun accord. Ce nouveau type de conditionnalité doit : (i) permettre une meilleure appropriation des réformes puisque le choix des instruments incombe totalement au pays, (ii) éviter l'arbitraire d'un jugement sur de multiples mesures hétérogènes de politique économique, (iii) faciliter un appui graduel, progressif en fonction du jugement porté sur les performances et (iv) faciliter la coordination puisqu'il ne doit plus y avoir de discordance sur les mesures à prendre.

Entre 1999 et 2001, une trentaine de programmes incluant une ou plusieurs tranches variables dont le décaissement dépend d'indicateurs de résultat, a été adoptée avec dix-neuf pays ACP. Les grands domaines concernés sont les finances publiques et les secteurs sociaux (l'éducation et la santé).

Le choix des indicateurs de performance

Parmi les indicateurs de gestion budgétaire ou de finances publiques, il est possible de distinguer trois catégories : les indicateurs de cohérence budgétaire (ex : part du budget revenant aux secteurs sociaux), les indicateurs de mise en œuvre budgétaire (ex : taux d'exécution du budget) et les indicateurs d'efficacité (ex : délai de passation des marchés). Ces indicateurs s'apparentent à certains égards à la conditionnalité traditionnelle, puisque l'on touche aux instruments mêmes de la politique économique.

En ce qui concerne les secteurs de l'éducation et de la santé, quatre catégories traditionnelles d'indicateurs de l'action publique sont identifiés en fonction de leur proximité croissante par rapport au résultat final : les indicateurs portant sur les actions entreprises par le gouvernement ou indicateurs d'*input* (ex : montant dépensé pour la construction d'écoles ou de centres de santé), les indicateurs de mise en œuvre ou d'*output* (ex : nombre d'écoles ou de centres de santé ouverts en zone rurale ou nombre de manuels scolaires par élève), les indicateurs intermédiaires de résultat ou d'*outcome* (ex : taux de passage du primaire au secondaire ou taux de fréquentation des services de santé) et les indicateurs de résultat final ou d'impact (ex : taux d'alphabétisation ou taux de mortalité infanto-juvénile).

Les nouvelles conditionnalités européennes ont retenu de façon dominante les indicateurs intermédiaires d'*outcome* et d'*output*, plutôt que les indicateurs d'impact, qui reflètent pourtant plus fidèlement l'évolution de la pauvreté. En d'autres

termes, la nouvelle conditionnalité européenne se fonde davantage sur les taux d'utilisation des services de santé et d'éducation (taux de scolarisation) et sur les facteurs censés accroître leur utilisation, que sur les niveaux même d'éducation et de santé. Trois raisons pour ce choix sont identifiées. Premièrement, les indicateurs retenus permettent de souligner les faiblesses des politiques en matière d'éducation et de santé. Deuxièmement, ils sont relativement plus faciles à collecter par l'administration que les indicateurs d'impact. Enfin, ils sont considérés comme étant moins dépendants de facteurs exogènes hors du contrôle du gouvernement.

Evaluation et enseignements de l'initiative

L'évaluation de cette initiative a d'abord montré l'étendue limitée de la réforme de la conditionnalité, du fait de la faible proportion des tranches variables dans le total des appuis budgétaires européens entre 1999 et 2001. Au total, elles ont représenté 20% des engagements des programmes d'appui budgétaire dans les dix-neuf pays concernés. L'impact des décaissements de ces tranches variables sur le flux total d'aide européenne est encore plus limité. À titre d'illustration au Burkina Faso la partie non décaissée de la tranche variable de la première convention (PAS 1999-2000), ne représente qu'environ 2 % du total de l'aide européenne.

Néanmoins un certain nombre d'enseignements et de recommandations peuvent être tirés de cette initiative :

1. Les indicateurs d'impact s'avèrent préférables aux indicateurs intermédiaires pour fonder la nouvelle conditionnalité et moduler l'aide, car ils reflètent sans ambiguïté le

développement et laissent pleine responsabilité aux pays dans le choix de leur stratégie. Il suffit d'un petit nombre d'indicateurs synthétiques d'impact pour apprécier l'évolution de la santé et de l'éducation. Ces indicateurs existent ou sont susceptibles d'être établis à un coût relativement modéré. Il s'agit notamment, pour la santé, du taux de mortalité infanto-juvénile (collecté dans le cadre des *Demographic and Health Surveys*) et pour l'éducation, des tests d'acquisition des connaissances de base dont la méthodologie est de mieux en mieux établie et qui pourraient être utilisés en complément des taux d'aboutissement des études primaires (*completion rate*).

2. Les indicateurs intermédiaires largement utilisés dans la démarche européenne ne sont pas pour autant inutiles, mais ils ne devraient pas servir à moduler le montant de l'aide. Leur rôle est de permettre aux responsables nationaux de suivre la mise en œuvre de la politique qu'ils auront librement choisie et aux bailleurs de fonds d'en être informés.

3. Ces deux types d'indicateurs peuvent être combinés dans une procédure en deux temps qui concilie objectifs de long et de court terme. La référence prioritaire au résultat final ou d'impact permet de situer la démarche européenne dans une perspective de long terme. Même si les indicateurs correspondants peuvent manifester des changements sensibles en quelques années, il est justifié et possible en terme de coût de les établir tous les trois ans. Ils peuvent à ce rythme triennal faire l'objet d'une

évaluation qui permet d'établir les véritables résultats obtenus par un pays dans la lutte contre la pauvreté. C'est l'évaluation de ces résultats qui servira alors à établir les engagements annuels de la tranche variable pour les trois années suivantes. En revanche, l'établissement et la transmission annuels, selon un calendrier préétabli, d'un groupe d'indicateurs intermédiaires choisis par le pays resterait une condition de versement annuel au niveau convenu à l'issue de l'évaluation triennale sur la base de l'impact.

4. Le corollaire de la proposition précédente est que l'évaluation serve à définir les engagements des années ultérieures et non le décaissement de l'année en cours. Un tel système est de nature à assurer une meilleure prévisibilité à court terme des versements et leur meilleur échelonnement intra-annuel.

5. Enfin, évaluer les résultats implique de les corriger de l'influence des facteurs exogènes, c'est-à-dire des facteurs indépendants de la volonté des gouvernements (chocs climatiques ou externes, ...). C'est précisément le sens donné à la « performance » que de représenter des résultats ajustés ou corrigés de l'influence de ces facteurs.

Source : *Introduction d'Indicateurs de Résultat en Matière d'Appui aux Programmes d'Ajustement Structurel dans les Pays ACP*, Etude réalisée à la demande de la Commission européenne, Rapport de Synthèse, Vol.1, CERDI, Juin 2002.

1.2.2.2. Absence d'effet de l'aide sur les réformes : un argument débattu par la littérature empirique

Une littérature abondante existe à propos du lien entre aide et réforme. Les premières études²¹ appliquées aux prêts d'ajustement structurel et à leurs effets sur les politiques, ont conclu avec scepticisme sur la capacité de l'aide à promouvoir des réformes dans les pays où il n'y a pas d'engagement fort en leur faveur. En 1994, la Banque mondiale classe 26 pays d'Afrique subsaharienne selon l'évolution de la qualité de leur politique économique et selon l'évolution des flux d'aide. Cette étude montre que, pour la plupart des pays du continent africain ayant bénéficié de flux croissants d'aide, la qualité des politiques s'est détériorée, alors que pour une majorité des pays ayant vu diminuer leurs montants d'aide, les politiques se sont améliorées.

Le débat sur l'efficacité de l'aide en matière de promotion des réformes a pris une nouvelle ampleur avec le développement des études économétriques transversales. Ainsi, un test empirique de l'effet de l'aide sur la qualité des politiques économiques est proposé dans la version de 1997 de l'article de Burnside et Dollar. Les auteurs estiment une équation de politique économique en fonction des caractéristiques structurelles et politiques des pays. Alors que la qualité des politiques économiques semble dépendre des caractéristiques des pays receveurs, la variable d'aide est sans effet.

Alesina et Dollar (1998, 2000) examinent quant à eux l'effet de l'aide sur les changements de politique économique.

21. Mosley, 1987 ; Mosley *et al.*, 1995 et Thomas *et al.*, 1991.

Pour un échantillon de 60 pays, ils identifient une centaine d'épisodes d'augmentations et de diminutions importantes des montants d'aide et analysent les évolutions (avant, pendant et après) de l'ouverture politique (saisie par un indicateur de démocratisation) et économique (saisie par un indicateur d'ouverture commerciale). Les auteurs concluent, en comparant ces variables, que les variations importantes des montants d'aide ne semblent pas précéder les réformes politiques ou économiques²².

Les analyses économétriques transversales semblent donc suggérer un lien ténu entre l'aide internationale et la qualité des politiques économiques²³. Toutefois, ces analyses n'ont adopté qu'une conception statique de ce lien. Or si l'aide peut inciter un pays à adopter de meilleures politiques économiques, plus la qualité des politiques économiques est initialement faible, plus l'amélioration de ces politiques grâce à l'aide est susceptible d'être importante. Cette idée est défendue par Chauvet et Guillaumont (2004). Grâce à une spécification économétrique différente²⁴, ils font apparaître un effet positif de l'aide, qui est d'autant plus important que la qualité des politiques économiques était initialement faible.

Dans ce cas, la contribution marginale de l'aide à la croissance est susceptible d'être d'autant plus importante que les politiques économiques sont initialement mauvaises, puisque

22. En revanche, ils mettent en évidence une réponse de l'aide aux épisodes de démocratisation (mais pas d'ouverture économique).

23. Sachs (1994) souligne toutefois que les analyses transversales sont susceptibles de "gommer" l'effet de l'aide si celle-ci a soutenu les réformes dans certains cas et a permis le maintien de mauvaises politiques dans d'autres.

24. Dans des équations de politique économique, ils introduisent une variable d'aide et une variable d'aide croisée avec la qualité initiale des politiques économiques.

les perspectives d'amélioration grâce à l'aide sont plus grandes. Chauvet et Guillaumont (2004) testent cette hypothèse dans des estimations de croissance. Leur étude économétrique suggère que, plus que la qualité présente des politiques économiques, ce sont les perspectives d'amélioration de ces politiques grâce à l'aide qui déterminent son efficacité²⁵. Des travaux économétriques ont également montré que l'aide peut contribuer à la promotion des réformes en les rendant politiquement soutenables, grâce à une neutralisation des groupes d'intérêts ayant une capacité de résistance. En permettant de compenser partiellement et temporairement les torts subis par ces groupes, du fait de la disparition de situations de rentes, l'aide peut faciliter le processus de réformes (Amprou, 2001).

Enfin, notons que les études de cas concernant l'effet de l'aide sur la qualité des politiques et la promotion des réformes présentent des résultats plus nuancés que les analyses économétriques. La Banque mondiale a lancé une série d'études sur les liens entre l'aide et les réformes dans dix pays africains (Devarajan *et al.*, 2001). Les conclusions générales de ces analyses suggèrent que l'aide a joué un rôle significatif et positif dans deux pays réformateurs (le Ghana et l'Ouganda²⁶), mais que les pays donateurs n'ont pas distingué efficacement les différents types de pays receveurs et les différentes

25. Ils introduisent, aux côtés du terme interactif de l'aide avec l'indicateur de politique économique ($Aide \times POL_t$), un terme interactif de l'aide avec la qualité initiale de ces politiques ($Aide \times POL_{t-1}$). Alors que conformément à l'analyse de Burnside et Dollar la variable croisée $Aide \times POL_t$ est significativement positive, le deuxième terme interactif, $Aide \times POL_{t-1}$, est significativement négatif.

26. Sur le cas du Ghana, voir également Lloyd et al. (2001) qui aboutissent à la même conclusion concernant l'effet de l'aide en soutien aux réformes dans ce pays.

phases du processus de réforme. Devarajan et al. considèrent notamment que : « des montants d'aide importants dirigés vers des pays ayant de mauvaises politiques économiques ont eu tendance à faire durer ces mauvaises politiques. Le financement a permis de différer les réformes ». Dans les pays « réformateurs moyens », les études de cas suggèrent cependant que l'aide a pu parfois influencer les réformes. Par exemple, en Côte d'Ivoire avant la dévaluation du Franc CFA en 1994, de nombreuses réformes visant à améliorer la compétitivité ont été mises en œuvre sous la pression des principaux pays donateurs (Berg *et al.*, 2001).

L'argument selon lequel l'aide n'a pas d'effet sur la politique économique est présenté dans le rapport *Assessing Aid* comme une justification de la nécessité d'une certaine sélectivité des pays receveurs. Néanmoins, alors que le constat d'échec de la pratique des conditionnalités traditionnelles fait l'unanimité, l'absence totale d'effet de l'aide sur l'amélioration des politiques est discutée et remise en cause par certaines études empiriques, suggérant que l'aide peut influencer les orientations de politique par un autre canal que celui des conditionnalités.

1.3. Discussions sur l'indicateur de politique économique

Certains auteurs ont remis en cause la notion et la mesure des « bonnes » politiques économiques retenues par Burnside et Dollar. Rappelons qu'ils saisissent la qualité des politiques économiques sur la base de la maîtrise de l'inflation, de l'équilibre budgétaire et de la politique d'ouverture des pays

en développement. Les critiques de cet indicateur font référence aux problèmes liés à ce qui y est inclus, mais aussi à la manière dont les trois variables sont combinées.

La *politique d'ouverture* est mesurée par la variable de Sachs et Warner (1995). Un pays est considéré comme fermé s'il remplit au moins une des cinq conditions suivantes : (1) taux moyen de droits de douane supérieur à 40 % ; (2) taux de barrières non-tarifaires couvrant plus de 40 % des importations ; (3) système économique socialiste ; (4) monopole d'Etat sur les exportations principales ; (5) prime sur le marché parallèle des changes supérieure à 20 % pendant les années 1970 ou 1980.

Toutefois, cette mesure de la politique d'ouverture, qui est au cœur de l'analyse de Burnside et Dollar, fait l'objet d'un débat qu'il convient de présenter rapidement. Rodriguez et Rodrik (2001) soulignent, par exemple, qu'une prime importante sur le marché parallèle des changes, et sur une longue période, la rend plus révélatrice d'un ensemble de déséquilibres économiques et politiques (niveaux élevés d'inflation, ratio important de la dette sur les exportations, guerre et faible qualité des institutions) que des effets exclusifs de la politique commerciale. De plus, la variable de monopole d'Etat sur les exportations est construite sur la base d'une étude de la Banque mondiale (1994) impliquant, selon Rodriguez et Rodrik, un double biais de sélection des pays : les pays non-africains sont exclus de cette étude, tout comme ceux qui n'avaient pas suivi de programme d'ajustement structurel à la fin des années 1980. Or, ces auteurs montrent que les variables de prime sur le

marché parallèle et de monopole d'Etat expliquent en grande partie l'effet de la variable agrégée de politique d'ouverture sur la croissance économique. En effet, les trois autres caractéristiques prises en compte dans cet indicateur (dont les deux variables de restrictions au commerce extérieur) n'ont pas une influence significative sur la croissance quand elles sont introduites simultanément aux côtés de la prime de change et de la variable de monopole d'Etat.

Les variables de *surplus budgétaire* et *d'inflation* ne sont pas exemptes de critiques. L'inflation n'est pas en soi une mesure de politique économique et sa relation avec la croissance est probablement non-linéaire (Lensink et White, 2000) : si un niveau élevé d'inflation est mauvais pour la croissance, il en est de même des politiques visant à réduire un taux d'inflation déjà très faible. Quant à lui, le surplus budgétaire peut être amélioré en diminuant les dépenses ou en augmentant les recettes, deux mesures susceptibles d'avoir des effets différents sur la croissance. De plus, certains auteurs ont mis en évidence que cette variable n'est pas un déterminant significatif de la croissance²⁷, ce qui semble d'ailleurs être confirmé par la première version de l'article de Burnside et Dollar (1997), dans laquelle le surplus budgétaire n'a pas d'effet sur la croissance.

Les trois variables de politique économique ont été pondérées dans un indicateur agrégé par leurs impacts respectifs sur la croissance. Toutefois, ces pondérations pourraient être différentes pour certains pays ou groupes de pays²⁸, point qui

27. Voir par exemple Levine et Renelt (1992).

28. Lensink et White (2000) rappellent notamment que Berthélemy et Varoudakis (1996) ont mis en évidence un effet positif de la politique d'ouverture dans les seuls pays qui ont un système financier développé.

n'est pas pris en compte par Burnside et Dollar. De plus, la construction même d'un indicateur composite est remise en cause par Lensink et White (2000) selon lesquels l'efficacité de l'aide pourrait n'être fonction que de certains aspects des politiques économiques.

Dans les travaux qui ont suivi l'étude de Burnside et Dollar, la notion de « bonne » politique économique a progressivement été étendue à celle de performance économique et institutionnelle, le plus souvent mesurée par le CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*). Dans la deuxième partie consacrée aux implications pour la lutte contre la pauvreté d'une allocation sélective de l'aide, nous revenons en détail sur le débat concernant la mesure des performances des pays en développement.

1.4. La fragilité des résultats économétriques de Burnside et Dollar

La robustesse des résultats économétriques de Burnside et Dollar a été mise en doute à divers niveaux. De façon générale, la faiblesse inhérente aux études transversales de la croissance économique – faiblesse liée à l'hétérogénéité inobservable des pays et aux biais d'omission de variables – a été soulignée par de nombreuses études²⁹. A cela s'ajoute le problème de la mesure de l'aide, qui agrège des formes d'aide (appui budgétaire, projets d'infrastructures physiques, projets de développement humain), ayant un impact sur la croissance à des horizons temporels différents (Clemens *et al.*, 2004).

29. Sur ce point, voir notamment Lensink et White (2000) et Hansen et Tarp (2001).

Plus spécifiquement, les résultats de Burnside et Dollar dépendent de l'exclusion par ces auteurs de cinq points d'observation de leur échantillon considérés comme des points aberrants (annexe 1.1). Toutefois, en fonction du critère retenu, ces cinq points ne sont pas toujours des points aberrants et d'autres auraient pu être inclus dans cette liste. Or les multiples configurations concernant l'échantillon de pays retenus (explorées par Dalgaard et Hansen, 2001) mènent à des conclusions différentes concernant l'influence sur l'efficacité de l'aide de la qualité des politiques économiques, puisqu'en fonction de l'échantillon, le terme interactif d'aide avec les politiques économiques perd parfois son caractère significatif.

D'autres auteurs ont discuté la spécification de la relation entre l'aide, les politiques économiques et la croissance, retenue par Burnside et Dollar. Ainsi, l'ajout d'une variable supplémentaire dans la spécification initiale entraîne la disparition du lien entre la qualité des politiques économiques et l'efficacité de l'aide (Hansen et Tarp, 2001 ; Guillaumont et Chauvet, 2001)³⁰. Enfin, Easterly *et al.* (2003) ont récemment complété la base de données de Burnside et Dollar pour la période 1993-1997 et montrent que les résultats économétriques de ces auteurs ne sont pas robustes à ce changement. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le rapport *Assessing Aid* reconnaît la fragilité des résultats économétriques qui fondent ses conclusions, mais soutient que le lien entre les politiques économiques et l'efficacité de l'aide est confirmé par des études de cas pays.

30. Hansen et Tarp (2001) rajoutent une variable d'aide au carré et Guillaumont et Chauvet (1999, 2001) rajoutent une variable de vulnérabilité structurelle des pays en développement. Nous revenons plus en détail sur ces analyses dans la troisième partie.

Alors que l'aide au développement traversait une crise de légitimité, l'étude de Burnside et Dollar et le rapport *Assessing Aid* ont constitué une réponse aux détracteurs de l'aide : certes, l'aide n'est pas toujours efficace, mais quand les politiques économiques mises en œuvre par les pays en développement sont saines, l'aide a une influence positive sur la croissance. L'implication politique essentielle de cette analyse, et qui est prônée par la Banque mondiale dans son rapport *Assessing Aid*, est la mise en place d'un principe de sélectivité qui viserait à n'allouer des ressources financières qu'aux pays ayant de « bonnes » politiques économiques. Les travaux de Burnside et Dollar ont été poursuivis par Collier et Dollar, qui tentent d'identifier les implications en matière de réduction de la pauvreté, d'une ré-allocation de l'aide en fonction de la qualité des politiques économiques et du niveau de pauvreté des pays en développement. Cette étude de Collier et Dollar est présentée dans la partie suivante.

Annexe 1.1 – Résultats économétriques de Burnside et Dollar (2000)

Les trois variables de politique économique (inflation, surplus budgétaire, politique d'ouverture) sont agrégées dans un indicateur composite, en les pondérant par leurs coefficients dans une régression de croissance (Burnside et Dollar, 2000 : 855) :

$$\text{POL} = 1.28 + 6.85 \times \text{surplus budgétaire} - 1.40 \times \text{inflation} + 2.16 \times \text{politique d'ouverture commerciale}.$$

Cet indicateur est ensuite introduit dans les estimations de croissance, à la fois de façon linéaire et en interaction avec la variable d'aide. Le tableau suivant résume les résultats économétriques de Burnside et Dollar (2000), qui portent sur un échantillon de 56 pays pour des sous-périodes de quatre ans allant de 1970 à 1973.

Dans les colonnes (1) et (2) Burnside et Dollar introduisent également une variable d'aide au carré croisée avec l'indicateur de politique économique. Deux justifications sont avancées par les auteurs : (i) ce terme permet de saisir les rendements marginaux décroissants de l'aide ; (ii) cette spécification semble plus adaptée aux données. Notons toutefois que l'estimation tenant compte de l'endogénéité de l'aide (régression 2) ne fait pas apparaître un effet significatif du terme d'aide croisée avec l'indicateur de politique.

Les auteurs suspectent cinq points aberrants dans leur échantillon de 275 observations (Gambie 1986-1989, 1990-1993, Guyane 1990-1993, Nicaragua 1986-1989). Une fois éliminés, le terme quadratique $(\text{Aide} / \text{PIB})^2 \times \text{POL}$ n'est plus significatif. En revanche, le terme $(\text{Aide} / \text{PIB}) \times \text{POL}$ devient significativement positif à la fois dans les estimations en MCO et en DMC.

Estimations de croissance de Burnside et Dollar (2000)

Méthode d'estimation	MCO	DMC	MCO	DMC
	(1)	(2)	(3)	(4)
PIB initial	-0.56 (0.56)	-0.71 (0.60)	-0.60 (0.57)	-0.90 (0.65)
Fragmentation ethno-linguistique	-0.42 (0.73)	-0.47 (0.83)	-0.42 (0.72)	-0.73 (0.81)
Assassinats politiques	-0.45* (0.26)	-0.44** (0.26)	-0.45* (0.26)	-0.41 (0.27)
Fragmentation ethno-linguistique x assassinats	0.80* (0.44)	0.75 (0.45)	0.79* (0.44)	0.71 (0.45)
Qualité institutionnelle	0.67** (0.17)	0.68** (0.19)	0.69** (0.17)	0.66** (0.18)
Profondeur financière (M2/PIB), t-1	0.016 (0.014)	0.025 (0.017)	0.012 (0.014)	0.017 (0.016)
Muette Afrique subsaharienne	-1.84** (0.74)	-1.71** (0.82)	-1.87** (0.84)	-1.29 (0.84)
Muette Asie de l'Est	1.20** (0.58)	1.27** (0.63)	1.31** (0.58)	1.15** (0.56)
Indicateur de politique (POL)	0.78** (0.20)	0.65** (0.30)	0.71** (0.19)	0.74** (0.20)
Aide / PIB	0.49 (0.12)	-0.10 (0.21)	-0.021 (0.16)	-0.32 (0.36)
(Aide / PIB) x POL	0.20** (0.09)	0.37 (0.33)	0.19** (0.07)	0.18* (0.10)
(Aide / PIB) ² x POL	-0.019** (0.008)	-0.038 (0.038)		
Observations	275	275	270	270
R ²	0.36	0.34	0.36	0.35

La variable dépendante est le taux de croissance du revenu par habitant.
 Les régressions (1) et (3) sont estimées en moindres carrés ordinaires (MCO),
 tandis que les régressions (2) et (4) sont estimées en doubles moindres carrés (DMC).
 Dans ce cas, l'aide, qui est supposée endogène, est instrumentée.
 Les écarts-type sont entre parenthèses.

* : significatif au seuil de 10%, ** : significatif au seuil de 5%.

2. Efficacité de l'aide pour la réduction de la pauvreté : le rôle d'une allocation fondée sur les performances

Depuis les années 1960, le débat sur l'efficacité macro-économique de l'aide s'est essentiellement focalisé sur son impact sur la croissance économique. Bien sûr, les analyses de l'effet de l'aide sur la croissance ont connu des évolutions – évolutions du cadre conceptuel, des méthodes économétriques et, plus généralement, des questions politiques posées à la communauté internationale. Toutefois, depuis le début des années 1990, l'aide publique s'est progressivement recentrée sur l'objectif de réduction de la pauvreté, évolution concrétisée par l'engagement de 189 pays aux Nations Unies à réduire la pauvreté dans le monde de moitié d'ici à 2015. Ainsi, dans la perspective de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement, l'analyse de Collier et Dollar (2001, 2002) pose la question suivante : suivant quels critères les pays donateurs doivent-ils allouer leur aide s'ils veulent avoir un effet maximum sur la réduction de la pauvreté ?

En se fondant sur les conclusions de l'analyse de Burnside et Dollar, ils défendent alors l'idée que la réduction de la pauvreté serait maximisée par une allocation fondée sur les performances économiques et la qualité des institutions des pays receveurs. En ce sens, l'analyse de Collier et Dollar explore les implications pour l'allocation d'aide des conclusions de l'étude de Burnside et Dollar, selon laquelle l'aide est plus efficace dans un bon environnement de politique économique.

Dans une première section nous rappelons les conséquences du recentrage des objectifs de l'aide sur la lutte contre la pauvreté pour le débat sur son efficacité. Dans une deuxième section, nous présentons la démarche de Collier et Dollar, les principales conclusions de leur étude et les critiques qui lui ont été adressées. Enfin, la troisième section présente une expérience d'allocation de l'aide fondée sur les performances : celle de l'Association Internationale de Développement (AID).

2.1. L'efficacité de l'aide : de la croissance à la réduction de la pauvreté

Si le débat sur l'efficacité de l'aide s'est clairement déplacé d'une problématique de croissance vers une problématique de réduction de la pauvreté, encore peu d'études économétriques sont sorties du cadre de la croissance pour analyser l'efficacité macro-économique de l'aide. Pour interpréter l'impact de l'aide sur la croissance dans une perspective de réduction de la pauvreté, nombre d'auteurs se réfèrent aux études qui mettent en évidence l'influence positive de la

croissance sur la réduction de la pauvreté. Deux questions, objet d'un débat, se posent alors : (i) quelle est l'influence de la croissance sur la réduction de la pauvreté ? ; (ii) existe-t-il un effet direct de l'aide sur la réduction de la pauvreté ?

2.1.1. Croissance et réduction de la pauvreté : quelle relation ?

La fin des années 1990 a vu l'émergence d'un relatif consensus concernant la contribution positive de la croissance à la réduction de la pauvreté. Ainsi, un certain nombre d'études récentes ont tenté de déterminer dans quelle proportion les bénéfices de la croissance profitent aux populations les plus pauvres. Cette question a fait l'objet d'une très vaste littérature et nous suivons la démarche de Foster et Székely (2001), qui différencient les études en fonction du concept de pauvreté retenu.

Une première approche consiste à considérer un concept de *pauvreté relative* et à estimer l'élasticité du revenu par habitant du premier quintile de la distribution par rapport au revenu moyen. De nombreuses études ont mis en évidence une élasticité pratiquement égale à 1 – la croissance du revenu moyen entraîne une augmentation équivalente du revenu des plus pauvres³¹. Parfois toutefois, les résultats sont plus pessimistes ; Timmer (1997), par exemple, obtient une élasticité de 0.8.

Une seconde approche consiste à examiner l'élasticité de la *pauvreté définie en termes absolus* par rapport à la croissance

31. Voir notamment Birdsall et Londono (1997), Roemer et Gugerty (1997), Gallup, Radelet et Warner (1999) et Dollar et Kraay (2000).

du revenu. Ravallion (2000), Ravallion et Chen (1997) et Bruno, Ravallion et Squire (1998) trouvent une élasticité de la proportion de la population vivant sous le seuil de pauvreté proche de 2, suggérant qu'une augmentation du revenu moyen de 10 % se traduit par une diminution du nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté de 20 %. Cependant, de Janvry et Sadoulet (2000) estiment des élasticités plus faibles (proches de 1) dans le cas de l'Amérique latine³².

Notons que certaines conditions structurelles ou initiales sont susceptibles d'affecter la contribution de la croissance à la réduction de la pauvreté. Ainsi par exemple, l'importance des inégalités initiales a-t-elle été soulignée par Bourguignon (2000), de Janvry et Sadoulet (2000) et Heltberg (2001). De même, la part de l'agriculture dans le PIB, les caractéristiques démographiques (taux de croissance de la population, distribution de la population entre les secteurs ruraux et urbains) peuvent affecter la contribution de la croissance à la lutte contre la pauvreté. Enfin, la qualité et les caractéristiques de la croissance du revenu peuvent également jouer : Ravallion et Datt (1996) ont par exemple mis en évidence qu'en Inde, la croissance du secteur secondaire réduit moins la pauvreté que celle des secteurs primaires et tertiaires.

Enfin, si l'influence positive de la croissance pour la réduction de la pauvreté est largement acceptée, sa relation avec les inégalités fait toujours l'objet d'un important débat. Psacharopoulos *et al.* (1995) ont mis en évidence dans le cas

32. Quel que soit le critère de pauvreté retenu, la relation croissance-pauvreté est conçue de façon linéaire, alors même qu'une relation non-linéaire serait plus adaptée. Nous remercions Jean-David Naudet pour cette remarque.

de l'Amérique latine, que les inégalités, comme la pauvreté, réagissent contra-cycliquement avec la croissance. Mais d'autres études sont moins optimistes. Par exemple, l'analyse de Ravallion et Chen (1997), sur 42 pays, ne leur permet pas de mettre en évidence une influence de la croissance du revenu sur le niveau des inégalités. De même, pour 12 pays d'Amérique latine, de Janvry et Sadoulet (2000) concluent que la croissance du revenu a certes permis de réduire la pauvreté, mais pas les inégalités.

2.1.2. Un effet direct de l'aide sur la réduction de la pauvreté ?

Pour comprendre l'effet de l'aide sur la réduction de la pauvreté, certains auteurs ont invoqué son impact sur la croissance économique : si l'aide contribue à la croissance et que la croissance contribue à la réduction de la pauvreté, alors l'aide permet de lutter contre la pauvreté. Cependant, ce raisonnement repose sur l'hypothèse que l'aide n'a pas d'effet direct sur la pauvreté et que son effet passe essentiellement par la croissance.

Cette approche est remise en cause par les résultats d'un certain nombre d'études, qui soulignent un effet direct de l'aide sur des indicateurs de développement humain, ou encore un effet indirect qui passe par d'autres canaux que celui de la croissance. Ainsi par exemple, Burnside et Dollar (1998) analysent l'effet de l'aide sur la baisse de la mortalité infantile, un indicateur de bien-être des populations très fortement corrélé aux niveaux de pauvreté et dont les données sont disponibles pour de nombreux pays. Leur étude économétrique suggère que dans un bon environnement de politiques économiques, l'aide permet de réduire

la mortalité infantile ³³. Plus récemment, Gomanee *et al.* (2003) mettent en évidence une influence positive de l'aide sur l'indicateur de développement humain et sur la réduction de la mortalité infantile, effet qui passe par le financement de dépenses publiques favorables aux plus pauvres. Il faut toutefois rappeler que des résultats sensiblement différents ont été mis en évidence par Mosley *et al.* (1987) et Boone (1996), dont les analyses économétriques suggèrent l'absence d'effet de l'aide sur la mortalité infantile. Enfin, Kosack (2003) souligne que l'aide n'a un effet sur l'indicateur de développement humain que dans les régimes démocratiques.

2.2. L'analyse de Collier et Dollar: une allocation optimale pour réduire la pauvreté

Collier et Dollar (2001, 2002) développent un modèle d'allocation d'aide dont l'objectif est de maximiser la réduction de la pauvreté. Leur modèle se fonde sur deux idées : (i) l'aide a un effet positif sur la croissance dans les pays ayant mis en place de bonnes politiques économiques (Burnside et Dollar, 1997, 2000) ; et (ii) la croissance entraîne une réduction de la pauvreté (Ravallion et Chen, 1997 ; Dollar et Kraay, 2000).

Le cœur de leur analyse réside alors dans l'idée suivante : « pour maximiser la réduction de la pauvreté, l'aide devrait être allouée aux pays ayant de graves problèmes de pauvreté et de bonnes politiques économiques » (Collier et Dollar, 2002 : 1482).

33. Toutefois, l'analyse de Hudson et Mosley (2001) suggère au contraire que la contribution marginale de l'aide à la réduction de la mortalité infantile est plus importante dans un mauvais environnement de politiques économiques.

L'allocation géographique de l'aide qui permet de maximiser la réduction de la pauvreté est identifiée par les auteurs en égalisant, pour tous les pays receveurs, le nombre de personnes sortant de la pauvreté grâce à un dollar supplémentaire d'aide³⁴. L'encadré 2.1 détaille la méthodologie des auteurs.

Pour procéder à cet exercice de maximisation de la réduction de la pauvreté par l'allocation d'aide, Collier et Dollar doivent mesurer d'une part l'effet marginal de l'aide sur la croissance et d'autre part l'effet de la croissance sur la réduction de la pauvreté.

2.2.1. Mesure de l'effet marginal de l'aide sur la croissance

Dans la logique de l'analyse de Burnside et Dollar, l'effet sur la croissance d'un dollar supplémentaire d'aide dépend de la qualité des politiques économiques et du montant d'aide lui-même. En effet, Collier et Dollar estiment une équation de croissance de la forme :

$$(1) \quad g = \beta_0 + \beta_1 X + \beta_2 P + \beta_3 A + \beta_4 A^2 + \beta_5 AP$$

où X représente l'ensemble des conditions exogènes, P les politiques économiques et A l'aide en proportion du PIB. Alors, la contribution marginale de l'aide à la croissance, g_a , peut s'exprimer :

$$(2) \quad g_a = \beta_3 + 2\beta_4 A + \beta_5 P$$

34. En d'autres termes, l'allocation maximise la réduction de la pauvreté quand le coût marginal lié à la sortie de la pauvreté d'une personne supplémentaire est égalisé au sein de tous les pays receveurs d'aide.

Encadré 2.1

Maximisation de la réduction de la pauvreté par l'allocation d'aide

L'analyse de Collier et Dollar consiste à optimiser l'allocation de l'aide de façon à maximiser la réduction de la pauvreté. En utilisant l'effet marginal de l'aide sur la croissance obtenu par des estimations économétriques de croissance, il est alors possible de déterminer, pour chaque pays, la valeur optimale de l'aide en termes de réduction de la pauvreté, en fonction du niveau de pauvreté (h , la proportion de la population vivant avec moins de 2 \$ par jour), des politiques économiques (P , mesurées par le CPIA), du revenu par habitant (y) et de l'élasticité de la pauvreté par rapport au revenu (α , identique pour tous les pays et égale à 2). La valeur optimale d'aide reçue par le pays i est alors donnée par (Collier et Dollar, 2002 : 1484) :

$$A^i = 13,5 + 7,8P^i - \frac{\lambda}{0,04\alpha} \left(\frac{h^i}{y^i} \right)^{-1}$$

où λ représente l'effet marginal d'un dollar d'aide supplémentaire sur la réduction de la pauvreté. Le montant d'aide reçu par chaque pays est donc d'autant plus important qu'un grand nombre de personnes vivent dans l'extrême pauvreté et que l'environnement institutionnel et macroéconomique du pays est sain. L'exercice de maximisation de réduction de la pauvreté consiste à allouer le montant total d'aide entre les pays, de façon à ce que la productivité marginale de l'aide (en termes de réduction de la pauvreté), λ soit égalisée entre tous les pays.

L'effet marginal de l'aide sur la croissance est au cœur de la détermination d'une allocation d'aide maximisant la réduction de la pauvreté. Dans ce qui suit, nous présentons donc les fondements de sa spécification et les critiques qui lui ont été adressées.

La contribution de l'aide à la croissance dépend des politiques économiques ...

La notion de « bonne » politique économique retenue par Collier et Dollar est sensiblement différente de celle utilisée par Burnside et Dollar et se rapproche de la notion, plus générale, de qualité de l'environnement des politiques économiques. En effet, les auteurs utilisent l'indicateur CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) construit par la Banque mondiale pour saisir, au-delà des politiques macro-économiques des pays receveurs, la qualité de leurs institutions et de la gestion publique (ou gouvernance). L'indicateur CPIA est présenté en détail dans le paragraphe 2.3.2 ; il se compose de vingt éléments distincts notés sur une échelle de 1 à 6, et pondérés également.

La conclusion selon laquelle l'effet de l'aide sur la croissance dépend de la qualité de l'environnement économique a toutefois fait l'objet de nombreuses critiques, dont certaines ont déjà été évoquées dans la première partie. Ces critiques soulignent notamment que le coefficient β_5 , qui est au cœur de l'allocation optimale de l'aide, est susceptible d'être biaisé pour diverses raisons : méthode d'estimation inadaptée, présence de points aberrants, mauvaise spécification du modèle. Ce dernier point est détaillé dans la troisième partie, où seront présentés des déterminants alternatifs de l'efficacité de l'aide (capacité d'absorption,

vulnérabilité aux chocs externes, volatilité de l'aide, instabilité socio-politique). L'omission de ces déterminants par Collier et Dollar est susceptible de biaiser leurs résultats.

... et du volume d'aide

La présence du montant d'aide dans la contribution marginale de l'aide à la croissance est liée au terme d'aide au carré dans l'équation de croissance. Collier et Dollar (2001, 2002) introduisent cette variable pour tester l'hypothèse de rendements marginaux décroissants de l'aide, hypothèse essentielle pour leur analyse. Sans elle, en effet, l'allocation optimale de l'aide consisterait d'abord à allouer toute l'aide au pays dans lequel elle est le plus efficace, jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de pauvres dans ce pays, puis de passer au pays suivant. Une telle allocation serait confrontée à la question de son réalisme politique.

L'existence de rendements marginaux décroissants de l'aide ne fait cependant pas l'objet d'un consensus. La robustesse empirique de la variable d'aide au carré a été mise en cause par de nombreux auteurs³⁵ (ce débat est présenté en détail dans la section 3.1). La spécification de la relation aide-croissance pose d'ailleurs certains problèmes dans l'analyse même de Collier et Dollar, puisque si les auteurs mettent en évidence un effet significativement négatif de l'aide au carré, le coefficient de l'aide est, quant à lui, *non-significativement négatif*. Ce résultat remet en cause l'hypothèse de rendements décroissants qui nécessite conjointement un effet positif de l'aide et un effet négatif de son carré – tous deux devant être significatifs.

35. Dans le débat qui les a opposé à Hansen et Tarp, Burnside et Dollar défendent eux-mêmes l'idée que le terme d'aide au carré n'est pas significatif dans leurs estimations.

2.2.2. Mesure de l'effet de la croissance sur la réduction de la pauvreté

Pour calculer l'allocation de l'aide qui maximise la réduction de la pauvreté, des mesures du niveau de pauvreté et de l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance du revenu sont nécessaires. Collier et Dollar mesurent la pauvreté par la proportion de la population vivant avec moins de 2\$ par jour (*headcount index*). Ils font d'autre part l'hypothèse d'une élasticité constante de la pauvreté par rapport à la croissance, identique pour tous les pays et égale à 2 (la valeur médiane de l'élasticité obtenue par Ravallion et Chen (1997) pour les pays de leur échantillon)³⁶.

L'hypothèse d'élasticité constante et égale à 2 pour tous les pays est toutefois simplificatrice et tend à favoriser les pays très inégalitaires (Beynon, 2003) – dont les taux de pauvreté sont plus élevés pour un niveau de revenu *per capita* donné. En effet, certains auteurs ont mis en évidence que la valeur absolue de cette élasticité dépend positivement du revenu *per capita* et négativement de l'inégalité initiale des revenus (Bourguignon, 2000 ; Heltberg, 2001). Or, si l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance est plus faible dans les pays très inégalitaires, ceux-ci devraient recevoir relativement moins d'aide, puisqu'alors l'aide est moins efficace en matière de réduction de la pauvreté.

36. Collier et Dollar testent la sensibilité de leurs résultats par rapport à la mesure de la pauvreté et à la valeur de l'élasticité qu'ils retiennent, en utilisant d'autres mesures de la pauvreté et des élasticités propres à chaque pays. Toutefois, ils obtiennent des allocations optimales très corrélées quelles que soient les mesures retenues. Beynon (2003) remarque toutefois que les corrélations élevées entre les différents schémas d'allocation sont en partie liées au grand nombre de zéros présents dans les allocations optimales de l'aide.

En outre, l'analyse de Collier et Dollar fait l'hypothèse que l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance ne dépend pas de l'aide elle-même et que l'aide n'a pas d'effet direct sur la pauvreté – c'est-à-dire que l'aide est neutre en termes de distribution des revenus. Or il peut sembler paradoxal de chercher à réduire la pauvreté en allouant l'aide sur la base d'une méthode retenant l'hypothèse que l'aide n'a pas d'effet propre sur la distribution des revenus et sur la pauvreté – autre que celui qui passe par la croissance des revenus. Ce point est souligné par Guillaumont (1999, 2000).

2.2.3. L'allocation optimale de Collier et Dollar

Les résultats des simulations mises en œuvre par Collier et Dollar sont présentées dans le tableau 2.1³⁷. La dernière colonne du tableau donne l'efficacité estimée, en matière de réduction de la pauvreté, de l'allocation d'aide en 1996. Cette estimation suggère que, pour des pays recevant de larges montants d'aide, l'efficacité marginale de l'aide – c'est-à-dire le nombre de personnes sorties de la pauvreté avec un million de dollar – est parfois négative³⁸. En revanche, en Inde, en Ethiopie et en Ouganda, les montants d'aide reçus en 1996 sont faibles malgré une productivité marginale de l'aide élevée – reflétant le fait que ces pays se caractérisent par des niveaux importants de pauvreté et des politiques économiques relativement saines.

Pour calculer l'allocation optimale de l'aide, Collier et Dollar restreignent le montant d'aide reçue par l'Inde à son niveau réel

37. Pour ces simulations, les auteurs mesurent la pauvreté par le nombre de personnes vivant avec moins de 2 \$ par jour. L'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance est égale à 2.

38. Voir par exemple le Rwanda et la Guinée-Bissau.

en 1996, car la taille de ce pays implique que, sans cette hypothèse, il devrait recevoir les deux tiers de l'aide totale. Dans le schéma d'allocation optimale obtenu par Collier et Dollar (2002), la productivité marginale de l'aide (dans les pays qui en reçoivent) en termes de réduction de la pauvreté est de 285 personnes sorties de la pauvreté pour un million de dollars. Les pays qui ne reçoivent pas d'aide sont ceux pour lesquels la productivité marginale de l'aide est inférieure à ce seuil.

Pour l'année 1996, la corrélation entre l'allocation optimale et l'allocation actuelle de l'aide est égale à 0.57. Les auteurs estiment que la ré-allocation de façon optimale du montant d'aide total en 1996 aurait permis de sortir de la pauvreté 9.1 millions de personnes supplémentaires. Cela correspond à un doublement de la productivité de l'aide internationale en termes de réduction de la pauvreté, par rapport à sa productivité en 1996.

Une version sensiblement différente de ce modèle a été proposée par Collier et Dollar (2001). Les auteurs introduisent dans les préférences des pays donateurs un biais en faveur des petits pays. Ils analysent ensuite l'allocation optimale de l'aide dans la perspective spécifique des Objectifs du Millénaire pour le développement, visant à réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015. Les projections obtenues sur la base de la tendance actuelle des taux de croissance suggèrent que ces objectifs ont de bonnes chances d'être atteints, mais de façon inégale géographiquement, la pauvreté ne diminuant que très peu en Afrique. Sur la base de leur modèle d'allocation optimale, les auteurs estiment que des réformes de politique économique associées à une

allocation plus efficace de l'aide permettraient toutefois de réduire la pauvreté dans toutes les régions du monde.

Malgré le message politique très fort et attractif de l'analyse de Collier et Dollar, celle-ci n'est pas sans soulever un certain nombre de questions. Ainsi, comme nous l'avons déjà souligné, elle repose sur des hypothèses lourdes – (i) l'efficacité de l'aide en termes de croissance est plus importante dans les pays ayant mis en place des politiques économiques saines et (ii) l'effet de l'aide sur la réduction de la pauvreté passe par la croissance. Si ces hypothèses étaient levées ou amendées, le modèle d'allocation optimale obtenu serait très différent.

Nous verrons également dans la troisième partie, qu'une vaste littérature a permis de mettre en évidence des déterminants de l'efficacité de l'aide alternatifs ou complémentaires de la qualité des politiques économiques. Certains auteurs se sont penchés sur les problèmes de capacité d'absorption de l'aide, d'autres sur la question des chocs externes subis pas les pays en développement, d'autres encore sur celle des conflits civils dont souffrent nombre d'entre eux. Malgré ce large débat sur les déterminants de l'efficacité de l'aide, l'analyse de Collier et Dollar a gardé une place centrale. En identifiant le nombre de personnes sorties de la pauvreté par une ré-allocation de l'aide, leur étude s'accompagne d'un message politique séduisant pour les bailleurs de fonds, en particulier dans la perspective de la réalisation des Objectifs du Millénaire.

Tableau 2.1 : Résultats de Collier et Dollar (2002)

	Allocation optimale (<i>poverty-efficient aid</i>)		Allocation actuelle	
	Réallocation (%PIB)	Efficacité marginale (personnes / million de \$)	Allocation de 1996 (% PIB)	Efficacité marginale (personnes / million de \$)
Ouganda	11.4	285.1	3.34	1001.5
Ethiopie	10.7	285.1	2.90	1654.8
Zambie	8.8	285.1	7.53	421.6
Tanzanie	7.0	285.1	4.46	449.4
Lesotho	6.1	285.1	3.09	416.8
Rwanda	6.0	285.1	15.75	-1071.1
Sénégal	5.6	285.1	4.03	358.0
Niger	5.0	285.1	2.97	484.0
Guinée-Bissau	4.9	285.1	15.67	-700.8
Madagascar	4.7	285.1	2.84	470.3
Kyrgyz Rép.	4.0	285.1	2.45	325.4
Honduras	3.8	285.1	2.82	318.3
Vietnam	3.5	285.1	0.78	414.9
Mauritanie	3.4	285.1	6.15	185.8
Kenya	3.3	285.1	1.91	380.2
Pakistan	3.0	285.1	0.41	376.2
Nicaragua	2.9	285.1	10.21	23.7
Côte d'Ivoire	2.8	285.1	3.91	250.5
Nepal	2.5	285.1	1.70	347.3
Nigeria	2.4	285.1	0.19	430.9
Inde	0.13	670.6	0.13	670.6
Algérie	0.0	33.5	0.22	32.7
Belarus	0.0	3.0	0.16	2.8
Botswana	0.0	134.9	0.71	129.2
Brésil	0.0	89.5	0.04	89.2
Bulgarie	0.0	34.1	0.46	31.7
Chili	0.0	67.4	0.12	67.0
Chine	0.0	237.4	0.06	236.3
Colombie	0.0	47.2	0.10	46.9
Costa Rica	0.0	98.7	-0.03	98.9
Rép. Tchèque	0.0	77.8	0.11	77.3
Equateur	0.0	63.2	0.44	57.6
Egypte	0.0	214.3	1.31	190.6
Estonie	0.0	119.3	0.91	113.0
Guatemala	0.0	227.2	0.51	217.2
Guinée	0.0	247.4	2.45	178.9
Hongrie	0.0	27.8	0.26	27.4
Indonésie	0.0	144.3	0.16	141.5
Jamaïque	0.0	68.1	0.66	63.5
Jordanie	0.0	81.9	3.26	61.0
Kazakhstan	0.0	45.1	0.23	44.3
Lituanie	0.0	58.1	0.54	55.8
Malaisie	0.0	35.6	-0.20	36.1
Mexique	0.0	61.4	0.04	61.2
Moldavie	0.0	148.0	0.59	135.8
Maroc	0.0	71.7	0.70	67.7
Panama	0.0	102.6	0.46	99.6
Philippines	0.0	260.9	0.36	254.2
Pologne	0.0	44.9	0.36	44.0

	Allocation optimale (<i>poverty-efficient aid</i>)		Allocation actuelle	
	Réallocation (%PIB)	Efficacité marginale (personnes / million de \$)	Allocation de 1996 (% PIB)	Efficacité marginale (personnes / million de \$)
Roumanie	0.0	118.1	0.21	114.9
Russie	0.0	18.9	0.00	18.9
Rép. de Slovaquie	0.0	151.9	0.35	147.9
Afrique du Sud	0.0	98.2	0.13	97.4
Sri Lanka	0.0	222.8	1.16	202.2
Thaïlande	0.0	44.0	0.20	43.3
Tunisie	0.0	80.0	0.29	78.6
Turkmenistan	0.0	8.7	0.26	5.4
Venezuela	0.0	34.7	0.02	34.6
Zimbabwe	0.0	266.1	1.45	223.3

Source : Collier et Dollar (2002), page 1488.

2.3. Un exemple d'allocation fondée sur les performances : l'expérience de l'AID

L'Association Internationale de Développement (AID) – l'organe du Groupe de la Banque mondiale spécialisé dans les prêts aux pays les plus pauvres - utilise un modèle d'allocation de l'aide basée sur les performances depuis plus de 20 ans. Le degré de sélectivité de ce modèle est relativement élevé. En effet, l'allocation annuelle moyenne de la zone éligible à l'AID est de \$ 6.9 par habitant sur la période 2002-05, mais elle atteint \$ 12.3 par habitant pour les pays du quintile le plus élevé et seulement \$ 2.3 par habitant pour les pays du quintile le plus faible.

2.3.1. Le modèle d'allocation de l'AID

Le modèle d'allocation de l'AID, basé sur les performances, permet d'allouer annuellement les fonds AID disponibles pour les trois années à venir. Il comprend trois étapes. La première consiste à évaluer les performances du pays sous la forme d'une note (*Country Performance Rating*). La seconde intègre cette note dans une formule d'allocation qui donne une allocation triennale indicative par pays éligible à l'AID et la dernière ajuste cette allocation indicative en fonction de la stratégie d'assistance au pays pour déterminer l'allocation définitive.

Le Country Performance Rating

L'évaluation des performances des pays receveurs se fonde sur deux notations issues de deux évaluations internes

à la Banque mondiale : le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) et le *Annual Report on Portfolio Performance* (ARPP). Le CPIA est un indicateur de qualité des politiques, considérées par la Banque mondiale comme « favorisant la croissance économique et la réduction de la pauvreté ». Bien qu'étant un indicateur interne à la Banque mondiale, non publié, le CPIA a largement été repris par les travaux de la banque sur l'allocation de l'aide en fonction des performances. La section 2.3.2 revient sur ses modes de calcul et ses limites. L'ARPP, quant à lui, mesure les performances des opérations de l'AID en cours dans le pays receveur, à partir du concept de « projets à risque »³⁹. Le pourcentage de ces projets est converti en une note allant de 1 à 6, correspondant à l'échelle retenue pour le CPIA⁴⁰ (voir détail en annexe 2.1).

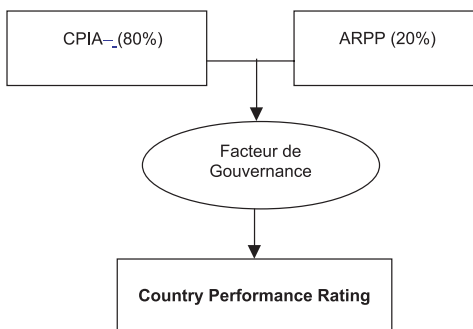
Ces deux indicateurs (CPIA et ARPP) sont ensuite combinés en un indicateur agrégé, selon une pondération 80:20 en faveur du CPIA, qui devient de fait l'élément dominant du Country Performance Rating. Pour renforcer encore l'accent mis sur la bonne gouvernance dans l'évaluation des performances du pays, une dernière étape dans le calcul du CPR consiste à multiplier l'indicateur agrégé par un « facteur de gouvernance » (voir graphique 2.1).

39. Des discussions sont en cours pour substituer, dans le calcul du CPR, la notation ex post donnée par OED aux projets achevés dans l'année, à la notation ARPP, donnée par les départements opérationnels sur les projets en cours.

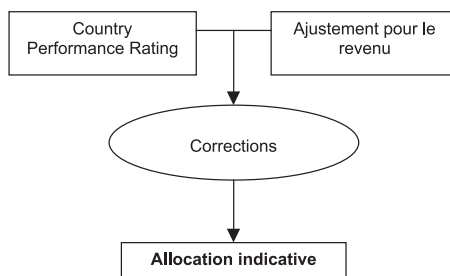
40. L'AID a reconnu les problèmes posés par cet indicateur, notamment ceux liés à l'augmentation de l'aide programme sous forme d'appui budgétaire, par rapport à l'aide sous forme de projet. Pour l'instant, le calcul de l'ARPP n'a pas été modifié pour prendre en compte cette évolution vers une approche programmatique de l'aide de l'AID.

Graphique 2.1

Le Country Performance Rating



**Graphique 2.2, allocation indicative
à partir du Country Performance Rating**



Prise en compte des besoins du pays

Sur la base du CPR, l'AID calcule un niveau d'aide indicatif par habitant pour chacun des pays éligibles (figure 2), après avoir tenu compte (i) du niveau de revenu du pays, permettant d'augmenter l'allocation en faveur des pays à bas revenu et (ii) d'un ensemble de corrections, permettant par exemple d'accorder davantage aux pays en situation de post-conflit⁴¹ ou au contraire de fixer un maximum pour les pays également éligibles à la BIRD⁴².

L'ajustement pour le niveau de revenu est un point important de ce modèle d'allocation, puisque c'est le seul élément qui prenne en compte les besoins du pays receveur (par rapport à ses performances), et donc qui introduise un biais en faveur des pays les plus pauvres. Il n'en reste pas moins que l'arbitrage entre performance et besoin se fait très largement en faveur du premier, puisque le CPR a un impact seize fois plus important sur le niveau d'allocation que le niveau de revenu. La formule finale d'allocation de l'AID en fonction du CPR et du niveau moyen de revenu par tête est la suivante :

$$\text{Allocation / tête} = f(\text{CPR}^{2.0}, \text{GNI/tête}^{-0.125})$$

Cette allocation indicative devient alors un point d'ancrage pour la « stratégie d'assistance pays » (CAS) de l'AID, qui détermine le programme définitif des prêts au pays bénéficiaire. Deux

41. Pour les pays en post-conflit où la capacité d'absorption le permet, l'allocation est à peu près multiplié par deux pendant les trois premières années suivant la fin du conflit.

42. Ces pays sont appelés "Blend countries". Leur revenu par tête est inférieur à \$ 875, mais leur capacité d'endettement est suffisante pour avoir accès aux crédits de la BIRB. Dès lors, leur accès aux ressources IDA est plafonné, comme dans le cas de l'Inde (plafonné à 2 milliards de DTS), le Pakistan (700 millions de DTS), Indonésie (315 millions de DTS) et Nigeria (750 millions de DTS).

scénarios (hypothèse haute et hypothèse basse) sont proposés et en fonction de l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs précisés dans la CAS, l'un ou l'autre des scénarios sera finalement retenu. Cette démarche apporte une dimension dynamique au processus d'allocation des fonds AID et procure des incitations au pays bénéficiaire pour améliorer ses performances pendant la durée de vie du fonds AID. L'ampleur de l'écart entre l'allocation réelle par pays et l'allocation indicative du modèle est substantielle, puisqu'en moyenne elle atteint plus ou moins un tiers.

2.3.2. Le CPIA : un indicateur de performance ?

Le CPIA a pour objectif de quantifier les variables, contrôlées par le gouvernement, qui déterminent la croissance et la réduction de la pauvreté. L'exercice d'évaluation de cet indicateur est réalisé depuis une vingtaine d'années et sert à noter les pays de l'AID et de la BIRD. Les notes sont confidentielles et ne sont communiquées qu'au pays concerné⁴³. L'exercice est mené chaque année par le personnel de la Banque mondiale et est fondé sur un questionnaire de manière à assurer une certaine cohérence inter-pays.

L'indicateur est composé de 20 rubriques, également pondérées, et regroupées en quatre catégories principales : gestion macro-économique, politiques structurelles, politique en faveur de la réduction de la pauvreté et gestion du secteur public et des institutions (voir tableau 2.2). Chaque pays obtient une note individuelle sur une échelle allant de 1 à 6.

43. Depuis deux ans, sous la pression du monde académique en particulier et parce qu'elle a utilisé le CPIA dans de nombreux travaux économétriques, la Banque mondiale a accepté de publier une classification par quintile pour les pays de l'AID.

Tableau 2.2 : *Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)*

-
- A. Gestion macro-économique
 - 1. Gestion de l'inflation et des équilibres macro-économiques
 - 2. Politique budgétaire
 - 3. Gestion de la dette extérieure
 - 4. Gestion et soutenabilité des programmes de développement

 - B. Politiques structurelles
 - 5. Politique commerciale et régime de change
 - 6. Stabilité et développement financier
 - 7. Efficacité du secteur bancaire et mobilisation des ressources
 - 8. Environnement concurrentiel pour le secteur privé
 - 9. Marchés des produits et des facteurs
 - 10. Politiques et institutions pour la régulation des problèmes d'environnement

 - C. Politique en faveur de la réduction de la pauvreté
 - 11. Genre
 - 12. Équité de l'utilisation des ressources publiques
 - 13. Renforcement des ressources humaines
 - 14. Protection sociale et travail
 - 15. Suivi et analyse des niveaux de pauvreté

 - D. Gestion du secteur public et institutions
 - 16. Droits de propriété et gouvernance fondée sur de droit
 - 17. Qualité des procédures budgétaires et d'investissements publics
 - 18. Efficacité de la mobilisation des recettes
 - 19. Qualité de l'administration publique
 - 20. Transparence, responsabilité et corruption du secteur public
-

Source : Banque mondiale

Les catégories A et B (gestion macro-économique et politique structurelle) font l'objet d'un certain consensus et sont relativement faciles à évaluer. Leur introduction dans le CPIA vise à prendre en compte l'impact des politiques économiques et des institutions sur la croissance. Néanmoins, partant du constat que la croissance est une condition nécessaire, mais non suffisante pour la réduction de la pauvreté, les catégories C et D ont été ajoutées (politiques en faveur de la réduction de la pauvreté ; gestion du secteur public et institutions). La Banque mondiale reconnaît qu'il existe certains chevauchements entre les rubriques, notamment en ce qui concerne celles qui sont liées à la gouvernance.

Plusieurs critiques sont émises à l'égard de cet indicateur. La première est qu'aucune des rubriques ne fait référence aux résultats (*outcome*), tels que la croissance, puisque ces derniers peuvent être influencés par des facteurs exogènes indépendants de la politique du gouvernement. En ce sens, le CPIA représente une évaluation des instruments (politiques et institutions), plutôt qu'une évaluation des performances des pays.

Par ailleurs, les évaluations sont censées être menées de manière cohérente, sans tenir compte du niveau de développement, ce qui va dans le sens d'une évaluation de l'effort (sujet à subjectivité), davantage que de l'*outcome*. Néanmoins, malgré l'importance donnée à l'effort, l'indice CPIA mesure toujours la qualité des politiques et des institutions en place, et non les intentions ou projets d'améliorations. De ce fait, le CPIA est une mesure statique de l'environnement

politique et institutionnel. Et ce processus de notation ne permet pas de compenser les obstacles éventuels que certains pays peuvent rencontrer pour adopter et mettre en œuvre certaines politiques.

Le processus de notation du CPIA n'a pas cessé d'évoluer au cours de la dernière décennie. Un groupe de réflexion a été formé pour faire des propositions permettant de minimiser l'utilisation d'indicateurs fortement corrélés entre eux, de s'assurer de la neutralité du niveau de développement et d'éviter un fort biais en faveur des scores moyens. Plus récemment, les efforts se sont portés sur l'alignement des indicateurs du CPIA sur les objectifs du PRSP, en particulier pour les rubriques 4, 12 et 17.

Malgré ces évolutions, un rapport du Département d'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale ⁴⁴ émet en 2001 des réserves sur certains aspects du processus. Elles concernent en particulier (i) la tendance qu'ont les notes à être influencées par les taux de croissance du moment, (ii) le caractère statique des notes moyennes dans le temps malgré une amélioration substantielle des politiques dans les pays notés ⁴⁵, (iii) des biais régionaux éventuels et (iv) la forte corrélation de la catégorie « gestion du secteur public et institutions », introduite en 1998, avec d'autres rubriques. Sur ce point, OED émet des doutes sur la capacité du personnel de la Banque mondiale à noter la « gouvernance » des pays clients.

44. Banque mondiale (2001).

45. Easterly (2000).

2.3.3. Les problèmes débattus dans le cadre d'AID 14

Clarifier et simplifier la prise en compte de la gouvernance

En 2003, la revue à mi-parcours du fonds AID13 a reconnu que la gouvernance était devenue un élément central du dispositif d'allocation des fonds de l'AID, notamment grâce à l'introduction du facteur de gouvernance. Elle soulignait également qu'une faible variation de la note de gouvernance provoque un changement substantiel de l'allocation. Cela pose la question de savoir si une pondération effective de 67% pour la gouvernance, comparée aux 33 % pour « gestion macro-économique » et « politiques structurelles et sociales ⁴⁶ », n'est pas trop élevée.

Parallèlement à la question de la pondération appliquée à la gouvernance dans le modèle d'allocation, se pose le problème de la transparence du calcul. Actuellement, la note de gouvernance compte double dans le modèle : une première fois dans le calcul du CPIA et une seconde par le biais du facteur de gouvernance, lui-même calculé à partir de certaines rubriques du CPIA et du ARPP (*Annual Report on Portfolio Performance*). Une simplification de la formule d'allocation faciliterait la compréhension du système de notation AID, alors qu'il est de plus en plus discuté avec les autres partenaires du développement.

La Banque mondiale réfléchit à une refonte des modalités de prise en compte de la gouvernance dans son processus d'allocation. Les nouvelles modalités doivent permettre de répondre à trois objectifs : (i) maintenir un lien fort entre performance et allocation, tout en conservant la gouvernance comme un aspect essentiel de la performance, (ii) éviter une

46. Pour détails des calculs de pondération voir IDA, 2004.

volatilité annuelle excessive due à des variations de la note de gouvernance et (iii) accroître la transparence du rôle de la gouvernance dans le système.

La prise en compte du niveau de pauvreté

L'AID s'est vu confier le mandat d'aider les pays les moins avancés parmi les pays membres de la Banque mondiale. A cet effet, l'AID applique une règle de sélectivité, en deux étapes, prenant en compte le niveau de revenu par habitant comme indicateur du niveau de pauvreté : (i) pour être éligible aux ressources de l'AID, les pays doivent avoir un revenu par habitant inférieur à 865 US \$ et (ii) la formule d'allocation parmi les pays éligibles intègre le niveau de revenu par habitant avec un exposant $-1/8$. Néanmoins, comme indiqué dans la section 2.3.1, le niveau de pauvreté joue un rôle mineur, par rapport à celui des performances, dans le processus d'allocation. Dans le cadre des travaux préparatoires à la reconstitution du fonds AID14, des voix s'élèvent de nouveau à propos d'une meilleure prise en compte de la pauvreté.

La première question est de savoir quel indicateur de pauvreté utiliser. L'indicateur retenu par l'AID – et le plus couramment utilisé dans la littérature pour saisir le niveau de pauvreté – est le revenu par habitant. Les études statistiques montrent en effet une corrélation forte entre les indicateurs de pauvreté, tels que le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour, et le niveau de revenu moyen par habitant⁴⁷. De plus, les

47. Les écarts identifiés pour quelques pays, sont dus soit à une répartition différente des revenus, auquel cas l'indicateur *headcount* est meilleur, soit à des erreurs survenues lors des enquêtes de ménages réputées moins fiables que les comptes nationaux.

mesures directes de la pauvreté (telles que le nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, *headcount index*) sont difficiles et coûteuses à obtenir puisqu'elles sont basées sur des enquêtes de ménages périodiques. Par conséquent, un consensus existe pour considérer que le revenu par tête est l'indicateur le plus adéquate, du fait de sa disponibilité annuelle pour pratiquement tous les pays, du faible taux d'erreur, de sa simplicité et de sa transparence.

La deuxième question concerne l'importance donnée au niveau de pauvreté dans la formule d'allocation. Faut-il accroître la pondération appliquée au revenu par habitant au détriment de celle appliquée aux performances ? La Banque mondiale n'est pas favorable à cette idée et pour justifier sa position, elle avance l'argument selon lequel privilégier le niveau de développement comme principal critère d'allocation revient à pénaliser les pays en croissance⁴⁸. En effet, un pays, à niveau de revenu initial très bas et connaissant une croissance soutenue, doit faire face à des besoins croissants d'investissements publics en infrastructures et services sociaux. Or, augmenter le poids du revenu par habitant (avec un exposant négatif) dans la formule d'allocation reviendrait à diminuer progressivement les ressources AID en faveur de ce type de pays.

La Banque mondiale fonde sa position sur les conclusions de Collier et Dollar (2002), selon lesquelles une allocation de l'aide, permettant de maximiser l'efficacité en matière de réduction de la pauvreté, consiste à augmenter les volumes

48. L'exposant négatif de $-1/8$ appliqué à la variable revenu/habitant est comparé à une taxe sur la croissance.

d'aide au fur et à mesure que le PIB par habitant croît, et ce jusqu'à un certain seuil, qu'ils estiment être autour de 800 US\$. L'idée centrale est que la capacité d'absorption de l'aide par les pays moins avancés (PMA) augmente avec leur revenu.

La question des pays pauvres peu performants

Une allocation de l'aide fondée sur les performances économiques des pays en développement soulève la question de la stratégie à adopter dans le cas des pays pauvres peu performants. En effet, exclure ces pays du système d'aide internationale s'accompagne d'un risque d'aggravation des problèmes de pauvreté, mais également d'un risque d'effondrement de la structure étatique de ces pays – qui auraient des implications internes désastreuses, mais aussi des conséquences régionales voire mondiales.

Dans ce contexte, le groupe de travail mis en place par la Banque mondiale sur les pays LICUS (*Low-Income Countries Under Stress*) a pour objectif d'analyser et d'identifier les meilleures stratégies d'aide à ces pays. Si les pays LICUS sont caractérisés par de très grands niveaux de pauvreté et par de mauvaises performances économiques, cette catégorie demeure très hétérogène. Ainsi, par exemple, nombre d'entre eux disposent de grandes ressources naturelles ; d'autres encore sortent de situations de conflits très violents ; certains, enfin, ont des capacités institutionnelles particulièrement faibles. Le groupe de travail ne préconise donc pas une stratégie commune et homogène pour ces pays, mais au contraire une stratégie qui tienne compte de leur environnement socio-

économique et de leurs contraintes d'économie politique.

Toutefois, la Banque mondiale ⁴⁹ défend que les stratégies d'aide aux LICUS devraient poursuivre essentiellement deux objectifs : (i) une amélioration importante des politiques économiques, des institutions et de la gouvernance ; (ii) une amélioration de la fourniture des services sociaux de base (la santé, l'éducation) ⁵⁰.

Concernant le premier de ces objectifs, la Banque mondiale propose que la communauté des donateurs joue un rôle catalyseur indirect contribuant à l'appropriation des réformes dans les pays LICUS. Il s'agirait tout d'abord d'identifier une première génération de réformes (« *zero-generation reforms* »). Celle-ci consisterait en deux ou trois réformes qui ont des implications économiques importantes et des bénéfices rapides, mais aussi qui sont réalistes en termes socio-politiques, c'est-à-dire soutenues par une large coalition. Dans une deuxième phase, le rôle catalytique de la communauté des donateurs consisterait à faciliter, à partir de l'agenda initialement limité de réformes, une évolution et un élargissement de ces réformes. Dans ce but, les pays donateurs doivent tenter de contribuer à un renforcement des capacités institutionnelles des pays LICUS et d'identifier les façons de faire face aux goulots d'étranglements dans leur capacité d'absorption.

Concernant le second des objectifs de la stratégie d'aide aux LICUS – améliorer la fourniture des services sociaux de base – la

49. Banque mondiale, 2002.

50. La spécificité des LICUS réside dans le fait que d'autres objectifs devraient être mis en suspens tant qu'il n'existe pas de plus grandes capacités pour avancer dans les réformes (Banque mondiale 2002).

Banque mondiale propose de développer et d'utiliser d'autres canaux que ceux, traditionnels, du gouvernement. Plusieurs options sont imaginables : utiliser les solutions partielles déjà existantes pour certains objectifs ciblés (vacciner grâce à des agences telles que la Croix Rouge ou le Croissant Rouge), développer des fonds sociaux ou, à l'extrême, des autorités indépendantes pour la fourniture des services sociaux. La Banque mondiale souligne le rôle transitoire que doivent jouer ces canaux supplémentaires, qu'il est important de concevoir de façon à ce qu'ils contribuent, à long terme, aux capacités gouvernementales.

L'étude de Collier et Dollar tient désormais une place particulière dans la littérature sur l'efficacité de l'aide en préconisant une allocation qui tiendrait compte, certes du niveau de pauvreté des pays receveurs, mais également de la qualité de leurs politiques économiques.

La présentation de l'expérience de sélectivité fondée sur les performances économiques et institutionnelles des pays en développement mise en œuvre par l'AID nous a permis d'en souligner la logique, mais également les limites.

Si les analyses de Burnside-Collier-Dollar accordent une place essentielle à la qualité des politiques économiques des pays receveurs d'aide, une large partie du débat qu'elles ont provoqué porte sur les déterminants alternatifs ou complémentaires de l'efficacité, comme nous allons le voir.

Annexe 2.1 – L'indicateur ARPP (*Annual Report of Portfolio Performance*)

L'*Annual Report of Portfolio Performance* (ARPP) est utilisé pour mesurer le degré de succès des opérations de l'AID en cours dans les pays emprunteurs. L'exercice consiste à noter le portefeuille de projets de la Banque mondiale dans un pays en fonction du nombre de projets dits « à risque ». Le pourcentage de ces projets est converti en une note, sur une échelle allant de 1 à 6, suivant la clé de répartition suivante :

% de projets à risque	Note
0% pendant 3 ans ou plus	6.0
0%	5.0
1-5%	4.5
6-15%	4.0
16-25%	3.5
26-40%	3.0
41-65%	2.5
66-100%	2.0
100% pendant trois ans ou plus	1.0

Un projet est considéré « à risque », si un risque non nul existe qu'il ne remplisse pas ses objectifs de développement. Ce peut être un projet ayant des problèmes réellement constatés ou un projet dont la Banque anticipe qu'il sera « à problèmes » dans un avenir proche. Un projet est classé dans cette dernière catégorie, si au moins trois des onze éléments ci-dessous sont problématiques :

1. respect des clauses juridiques du contrat de prêt
2. notation en matière environnementale / de relocalisation des populations (si applicable)
3. fonds de contrepartie
4. suivi et évaluation
5. performances financières
6. progrès en matière de passation des marchés
7. performance de gestion
8. risque agrégé
9. délai entre l'approbation du projet par le conseil d'administration et sa mise en œuvre
10. retards dans les décaissements
11. succession de projets à problèmes dans ce pays, tel qu'indiqué par les notations du Département de l'évaluation des opérations (OED) pour les projets récemment clôturés.

3. Des problèmes qu'une allocation de l'aide fondée sur les performances ne résout pas

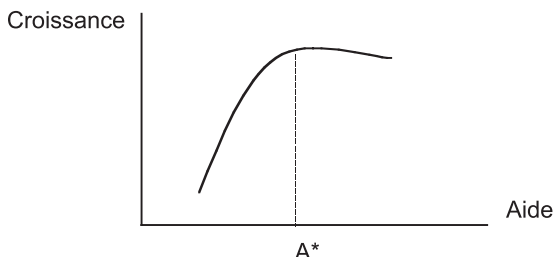
Les analyses de Burnside-Collier-Dollar ont donné lieu à un intense débat, qui portait tant sur la méthodologie et la robustesse de leurs résultats, que sur la place et le rôle que devaient tenir les politiques économiques, et plus généralement les performances des pays receveurs, dans une allocation plus efficace de l'aide. De nombreux auteurs ont notamment défendu l'idée que d'autres facteurs sont susceptibles d'influencer l'efficacité de l'aide : les problèmes de capacité d'absorption des pays receveurs d'aide, la volatilité des flux d'aide, la vulnérabilité des pays en développement à des chocs externes et l'instabilité socio-politique à laquelle ils sont confrontés. Cette partie a pour objet de présenter ces différentes études, et leurs implications pour une allocation de l'aide fondée sur les performances des pays en développement.

3.1. Quelles limites à la capacité d'absorption de l'aide ?

L'hypothèse théorique d'une capacité d'absorption de l'aide limitée dans les pays du Sud a très tôt été développée⁵¹. Si l'influence de l'aide sur la croissance dépend de la capacité d'absorption des pays receveurs, alors des montants d'aide trop élevés sont relativement moins productifs. L'hypothèse de limites à la capacité d'absorption se traduit par le fait que l'aide présente des rendements marginaux décroissants : passé un certain niveau d'aide, un euro supplémentaire d'aide reçue est relativement moins productif (voir la représentation simplifiée du graphique 3.1).

Graphique 3.1

Hypothèse de rendements marginaux décroissants de l'aide



51. Voir notamment Rosenstein-Rodan (1961), Adler (1965), Chenery et Strout (1966), Guillaumont (1971a, 1971b).

3.1.1. Raisons théoriques aux rendements marginaux décroissants

Il existe de nombreuses raisons pour que les rendements de l'aide diminuent après un certain seuil. Le « syndrome hollandais » – selon lequel des niveaux élevés d'aide peuvent avoir une influence négative sur la compétitivité de l'économie et sur les perspectives de croissance – est la raison la plus souvent avancée. Le syndrome hollandais correspond à une situation où l'augmentation des transferts d'aide entraîne une contraction de la taille relative du secteur des biens échangeables. En effet, l'aide est susceptible d'augmenter l'offre de devises sans qu'il y ait une augmentation correspondante de la demande (par exemple, si l'aide permet de financer des importations qui auraient quand même été achetées par le pays receveur ou si elle est utilisée pour financer des biens et services non-échangeables), entraînant alors une appréciation du taux de change et une perte de compétitivité des producteurs de biens échangeables. Les effets du syndrome hollandais peuvent toutefois être limités si l'aide permet de surmonter les goulets d'étranglement dans la production nationale ou de financer directement des biens et services importés supplémentaires.

D'autres raisons théoriques peuvent être avancées pour expliquer l'existence de rendements marginaux décroissants de l'aide. Il est notamment possible que les dépenses supplémentaires du gouvernement aient des rendements décroissants. En effet, si un gouvernement met en œuvre des projets et programmes de dépenses par ordre de priorité, le projet financé

par une aide additionnelle aura des rendements inférieurs à la moyenne des projets qui ont déjà été financés. Une étude d'Isham et Kaufmann (1999) a mis en évidence que, passé un niveau équivalent à 10 % du PIB, les investissements publics voient leurs rendements diminuer. L'efficacité des dépenses publiques financées par l'aide peut toutefois être améliorée de différentes façons : le gouvernement peut renforcer les institutions budgétaires, réformer les services publics, les donateurs peuvent simplifier leurs procédures, se coordonner de façon plus efficace, réduire la liaison de l'aide.

Il semble donc important de souligner que dans le cas du syndrome hollandais comme dans celui des rendements décroissants des dépenses publiques, le point à partir duquel l'aide présente des rendements décroissants n'est pas absolu, mais dépend de facteurs spécifiques à chaque pays et peut être influencé par l'action et la gestion des gouvernements et des donateurs (Foster, 2003).

3.1.2. Evidences empiriques

Traditionnellement, les rendements marginaux décroissants de l'aide ont été testés empiriquement par l'introduction d'un terme d'aide au carré dans des estimations de croissance. Sous cette hypothèse, l'aide aurait un effet positif tandis que son carré serait négatif, suggérant une relation en U-inversé entre l'aide et la croissance (voir graphique 3.1).

La question centrale soulevée par l'hypothèse des rendements marginaux décroissants est celle du seuil à partir duquel l'aide devient relativement moins productive (A^* sur

le graphique 3.1). Hadjimichael *et al.* (1995) et Hansen et Tarp (2001) identifient des rendements marginaux décroissants de l'aide à partir de 25 % du PIB, contre 40 % pour Durbarry *et al.* (1998). Lensink et White (1999, 2001) ont également tenté de déterminer précisément ce point de retournement dans la relation entre l'aide et la croissance, et testent la robustesse de cette relation économétrique⁵³. Le montant optimal d'aide à partir duquel son rendement devient négatif se situe, selon eux, entre 40 % et 50 % du PNB. Ce montant est élevé, suggérant que la contrainte de capacité d'absorption des pays receveurs ne joue réellement que pour de rares pays en développement. Sur la période 1960-2002, les pays ayant parfois reçu un montant d'aide supérieur à 40% de leur revenu national sont essentiellement des petits pays (Iles de Cook, Iles Falkland, Guinée-Bissau, Saint Hélène, Sao Tome et Principe, Tuvalu) ou des pays en situation de crise ou de post-conflit (Erythrée, Timor oriental, Mozambique, Nicaragua, Sierra Leone, Somalie).

3.1.3. Les enjeux de la capacité d'absorption pour le financement des OMD

D'après Hansen et Tarp (2000, 2001), l'existence de rendements marginaux décroissants de l'aide remet en cause les résultats économétriques de Burnside et Dollar (2000). En introduisant simultanément dans une estimation de croissance le terme d'aide au carré et le terme interactif d'aide avec les

52. Isham et Kaufmann (1999).

53. Ils procèdent à une analyse des valeurs extrêmes limites (Leamer, 1983 ; Levine et Renelt, 1992 ; Sala-i-Martin, 1997).

politiques économiques, Hansen et Tarp montrent en effet que seule l'aide au carré a un effet significatif. Ainsi, selon eux, le terme d'aide croisée avec les politiques économiques ne faisait, dans les estimations de Burnside et Dollar, que prendre en compte des non-linéarités dans la relation aide-croissance, non-linéarités que le terme d'aide au carré saisit de façon plus appropriée. Les implications de ce résultat sont importantes puisqu'il suggère que l'efficacité de l'aide des pays en développement dépend plus de leur capacité d'absorption que de la qualité des politiques économiques mises en œuvre.

Cependant, Gomanee *et al.* (2003) ont récemment trouvé des résultats opposés à ceux de Lensink et White (2001) et Hansen et Tarp (2001). Gomanee *et al.* ne recourent pas à l'introduction d'une variable d'aide au carré, mais utilisent une méthode économétrique plus élaborée⁵⁴. Il semble alors que l'aide ne devient efficace en termes de croissance qu'au-delà d'un niveau critique (2 % du PIB), suggérant qu'elle doit atteindre un certaine masse critique pour être efficace. De plus, leur étude suggère que l'aide ne présente pas de rendements décroissants : en effet, elle semble être plus efficace dans les pays faiblement développés (le développement étant ici saisi par le niveau de capital humain).

De façon plus générale, la question de la capacité d'absorption des pays en développement est un point central du débat sur le financement des Objectifs du Millénaire pour le développement. Des études⁵⁵ ont évalué que pour atteindre

54. Développée par Hansen (2000).

55. Le rapport Zedillo notamment.

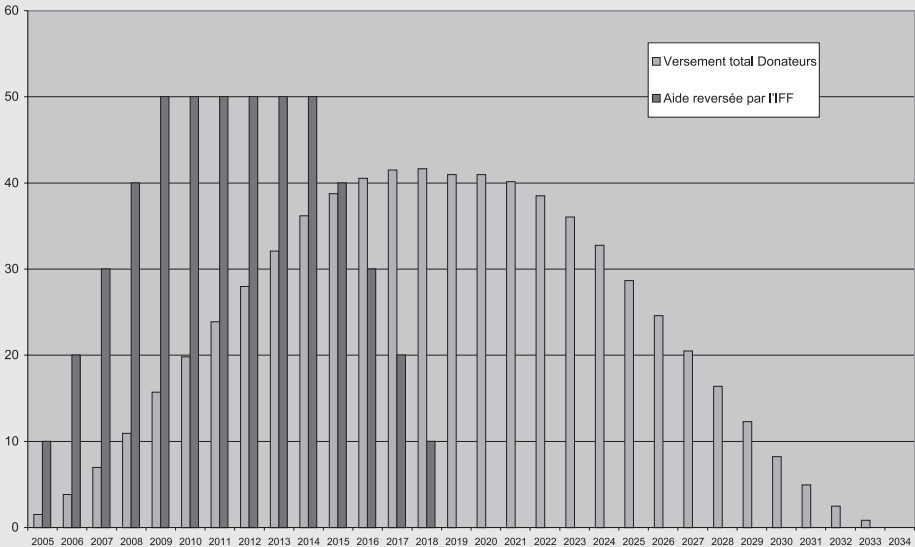
les OMD, les montants d'aide doivent doubler, soit augmenter de 50 milliards de dollars. Pour réaliser cette augmentation de l'aide, la communauté internationale a lancé une réflexion sur les moyens innovants de financer le développement, à l'image de l'initiative de la Facilité de Financement Internationale (IFF) proposée par le Royaume-Uni (voir encadré 3.1). L'idée d'un financement massif des OMD, dans la tradition d'un Plan Marshall pour le développement, est justifiée par la nécessité d'atteindre une certaine masse critique d'aide pour que celle-ci soit efficace (comme suggéré par Gomanee *et al.*).

56. Développée par Hansen (2000).

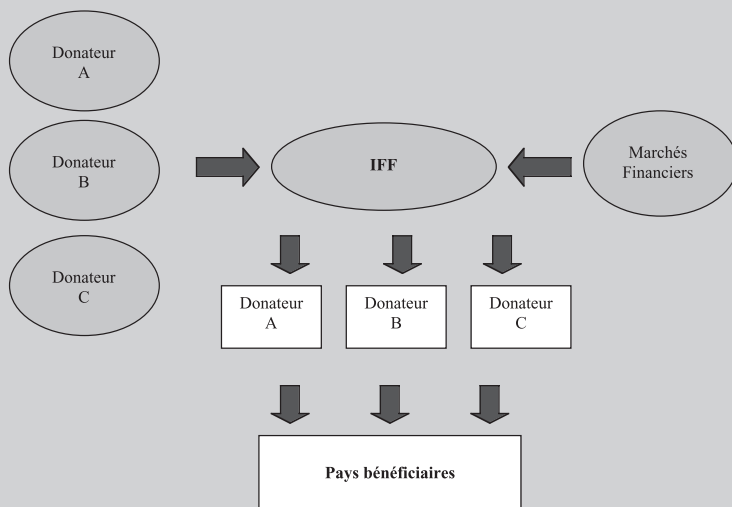
Encadré 3.1

***L'International Finance Facility* : décaisser aujourd'hui les promesses de demain**

Le mécanisme de l'*International Finance Facility* (IFF), proposé par le Royaume-Uni et soutenu par la France, consiste à utiliser les marchés financiers pour dissocier les flux d'aide publique au développement (APD) reçus par les pays bénéficiaires et les flux d'APD déboursés par les pays donateurs. Plus précisément, l'IFF permettrait d'avancer les flux reçus, qui seraient entièrement versés sur les 14 premières années (entre 2006 et 2019), alors que les déboursements par les donateurs seraient étalés sur 26 ans (entre 2006 et 2031). Ce mécanisme permettrait de mieux concilier les niveaux de contribution réalistes de la part des pays donateurs avec les Objectifs de Développement du Millénaire.



L'IFF vise donc à anticiper dans le temps l'augmentation future de l'aide au développement et utilise, pour ce faire le recours aux marchés financiers. L'IFF est une plate-forme de financement et remplit une fonction de trésorerie. Elle recueille périodiquement des engagements pluriannuels formels et irrévocables de contributions futures de la part des pays membres. Sur cette base l'IFF émet des emprunts obligataires dont le remboursement est, en fait, garanti par ces engagements (ce qui permet d'obtenir les conditions attachées aux meilleures notations). Le produit de ces émissions est alors utilisé pour financer le développement, principalement sous forme de dons. Si le mécanisme fonctionne, il produit une ressource stable, car le rythme des déboursements est déconnecté de celui des contributions.



À ce stade, toutefois, plusieurs grandes questions sont posées. Les conditions de gouvernance et d'affectation des fonds restent à définir. La comptabilisation budgétaire des engagements pluriannuels est source, dans de nombreux pays, de difficultés et de problèmes. Comme tout emprunt, l'IFF renvoie la charge sur les générations futures sans pour autant garantir le rendement de l'investissement considéré. Une question centrale est donc celle de l'avenir à long terme. Après 2015, une fraction des dépenses budgétaires d'APD sera absorbée, dans les pays développés, par les remboursements d'IFF. Cela peut conduire, à cette date, à une réduction brutale des flux nets à destination des pays pauvres. Or, il est probable que, même avec des hypothèses fortes de croissance et de prélèvement fiscal national, certains pays ne pourront pas se dispenser de l'aide internationale, en particulier pour assumer les dépenses publiques essentielles au développement humain. Ce sont donc ces pays qui en réalité assumeraient les risques liés à l'anticipation des flux d'aide opérée par l'IFF, si d'ici là d'autres sources de financements stables n'ont pas été mises en place.

Source : DFID et HM Treasury (2003), Landau (2004), Severino et Charnoz (2004).

3.2. Vulnérabilité aux chocs externes : un rôle compensateur pour l'aide ?

Au delà de la qualité des politiques économiques et des problèmes de capacité d'absorption des pays en développement, d'autres facteurs sont susceptibles d'influencer l'efficacité de l'aide. Ainsi, certains auteurs ont-ils défendu l'idée que l'aide pouvait permettre d'amortir l'influence néfaste de la vulnérabilité aux chocs externes subis par de nombreux pays en développement.

La vulnérabilité des pays en développement présente trois dimensions⁵⁷ : l'ampleur potentielle des chocs qu'ils subissent, leur exposition aux chocs et leur capacité à réagir à ces chocs (ou *résilience*). Les principales sources de vulnérabilité des pays les plus pauvres sont les chocs climatiques, naturels et commerciaux, le taux d'ouverture et la population reflétant quant à eux l'exposition aux chocs (Guillaumont 1999, 2001). La vulnérabilité des pays en développement est susceptible d'affecter leur croissance négativement à la fois directement et à travers leur influence sur la qualité des politiques économiques⁵⁸. Or si l'aide permet de protéger le processus de croissance économique des chocs externes, alors elle sera plus efficace dans les pays vulnérables aux chocs extérieurs⁵⁹.

Nous présentons tout d'abord les effets des chocs extérieurs, et notamment de l'instabilité des exportations, sur la croissance des pays en développement. Ensuite, nous analysons

57. Cette définition est issue de Guillaumont (1999), page 6.

58. Guillaumont et Chauvet (1999, 2001).

59. Guillaumont et Chauvet (1999, 2001).

l'influence de la vulnérabilité structurelle et des chocs de prix sur l'efficacité de l'aide en termes de croissance, puis les implications pour l'allocation d'aide de la prise en compte de la vulnérabilité des pays en développement.

3.2.1. Effet des chocs extérieurs sur la croissance : état de la littérature

Une vaste littérature analyse l'effet des chocs extérieurs commerciaux ou environnementaux sur la croissance. Concernant l'influence spécifique de l'instabilité des exportations liée aux chocs, la littérature a révélé une grande diversité dans les résultats économétriques jusqu'au début des années 1990. En effet, l'impact de l'instabilité des exportations a été tour à tour significativement positif⁶⁰, non significatif⁶¹ ou significativement négatif⁶². La justification avancée pour un effet positif de ce type d'instabilité sur la croissance est que les pays en développement répondent à l'instabilité des exportations en réduisant la consommation, ce qui, de façon répétée, entraîne une augmentation de l'épargne et du taux d'investissement⁶³. De leur côté, les auteurs qui constatent l'absence d'effet de l'instabilité des exportations sur la croissance, la justifient de la façon suivante : les pays en développement anticipent les fluctuations dans leurs recettes d'exportations et les planifient

60. Yotopoulos et Nugent (1976).

61. Kenen et Voivodas (1972).

62. Glezakos (1973), Voivodas (1974), Deméocq et Guillaumont (1985), Ozler et Harri-gan (1988).

63. Yotopoulos et Nugent (1976) montrent un effet positif de l'instabilité des recettes d'exportations sur l'épargne. Voir Gyimah-Brempong (1991) pour une revue de cette littérature.

de telle sorte qu'elles n'ont pas d'effet sur la croissance. Enfin, ceux qui mettent en évidence une relation négative entre l'instabilité des exportations et la croissance soulignent que cette instabilité entraîne des pénuries dans la fourniture des intrants et des incertitudes néfastes à la production.

Récemment toutefois, le recours à des modèles de croissance plus adaptés semble avoir permis l'émergence d'un relatif consensus concernant l'effet négatif de l'instabilité des exportations sur la croissance⁶⁴. Ramey et Ramey (1995) séparent les éléments prévisibles et imprévisibles de la volatilité de la croissance, la partie imprévisible pouvant s'assimiler à une mesure du risque. Les auteurs montrent alors que cette mesure du risque a un effet négatif sur le taux de croissance des pays de leur échantillon. Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Brun (1999) distinguent les instabilités « primaires » (instabilités climatiques et des termes de l'échange) qui sont structurelles plutôt que le résultat de politiques économiques, des instabilités « intermédiaires » (instabilités du taux d'investissement et du taux de change effectif réel) qui sont au contraire liées aux politiques économiques. Leurs estimations suggèrent que les instabilités primaires influencent la croissance à travers les instabilités intermédiaires.

Plus généralement, Easterly *et al.* (1993) suggèrent que les chocs, et particulièrement les chocs des termes de l'échange, représentent un facteur déterminant des variations de croissance. En se fondant sur cette analyse, Rodrik (1998) met en évidence l'effet négatif des chocs extérieurs sur le différentiel de

64. Gyimah-Brempong (1991), Guillaumont (1994), Dawe (1996), Combes et Guillaumont (2002).

taux de croissance entre les périodes 1960-1975 et 1975-1989. De façon intéressante, le point central de son analyse consiste à souligner l'effet néfaste pour la croissance de l'interaction des conflits sociaux et des chocs extérieurs.

3.2.2. L'influence de la vulnérabilité sur l'efficacité de l'aide

La vulnérabilité structurelle introduite dans l'analyse de l'efficacité de l'aide

Au côté de la qualité des politiques économiques, d'autres facteurs sont susceptibles d'influencer l'efficacité de l'aide. Les pays en développement subissant des chocs externes économiques et climatiques peuvent nécessiter plus d'aide, et l'aide, si elle permet de compenser l'effet néfaste de ces chocs pour la croissance, pourrait être alors plus efficace dans ces pays. En effet, les pays vulnérables aux chocs extérieurs peuvent avoir besoin d'une forme d'assurance aux chocs leur permettant d'éviter les interruptions ou fortes diminutions de la croissance économique. Dans ce cas, la contribution de l'aide à la croissance serait plus importante dans les pays subissant de tels chocs.

Cette hypothèse a été testée par Guillaumont et Chauvet (1999, 2001). Dans la tradition des équations de croissance de Burnside et Dollar, ils introduisent un terme interactif d'aide avec la vulnérabilité structurelle des pays, tentant ainsi de tester un potentiel effet amortisseur de l'aide par rapport aux chocs extérieurs. Leur variable de vulnérabilité se compose de l'instabilité climatique ⁶⁵, des chocs commerciaux de long terme ⁶⁶ et

65. Saisie par l'instabilité de la valeur ajoutée agricole pondérée par la part de la valeur ajoutée agricole dans le PIB

66. Pris en compte par la tendance des termes de l'échange.

des chocs commerciaux de court terme⁶⁷. Enfin, la population est introduite pour prendre en compte l'exposition structurelle aux chocs commerciaux, les grands pays étant moins vulnérables à ce type de chocs⁶⁸.

Les estimations économétriques de Guillaumont et Chauvet suggèrent que la vulnérabilité économique des pays a un impact négatif sur leur croissance. De plus, il semble que l'efficacité de l'aide est d'autant plus importante que la vulnérabilité est grande – l'aide permet de compenser l'effet négatif de la vulnérabilité sur la croissance. En outre, et contrairement aux résultats de Burnside et Dollar, le terme interactif de l'aide avec les politiques économiques perd son caractère significatif quand la vulnérabilité est prise en compte.

Enfin, des estimations de politique économique suggèrent que la vulnérabilité structurelle diminue significativement la qualité de ces politiques. Comme nous le verrons plus loin, ce résultat souligne l'importance de prendre en compte la vulnérabilité structurelle des pays en développement dans l'évaluation de leurs performances économiques, notamment dans la perspective d'une allocation d'aide plus sélective sur la base de ce critère.

Le cas des chocs de prix

L'analyse de Collier et Dehn (2001) s'est focalisée plus spécifiquement sur les liens entre l'efficacité de l'aide et les chocs

67. Saisis par l'instabilité des exportations, pondérée par la part des exportations dans le PIB.

68. L'indicateur composite de vulnérabilité est construit en pondérant ces quatre variables par leur impact sur la croissance.

de prix des exportations – une composante de la vulnérabilité. Les auteurs identifient des chocs extrêmes négatifs ou positifs sur la base d'un indice de prix des exportations. Introduits dans une estimation économétrique de type Burnside–Dollar, ils mettent en évidence un effet négatif des chocs de prix négatifs (les chocs positifs n'ayant, quant à eux, aucun effet).

De façon similaire à Guillaumont et Chauvet, ces auteurs testent la capacité de l'aide à compenser les effets des chocs de prix sur la croissance. Ils notent que l'aide peut amortir les chocs de prix grâce à un niveau élevé persistant puisque dans ce cas les variations des flux de devises paraissent relativement moins importantes. Le rôle amortisseur de l'aide peut également jouer par le biais de variations contra-cycliques de l'aide, qui permettent de compenser l'effet des chocs de prix en réduisant les variations absolues des flux de devises étrangères. Le terme interactif des chocs de prix négatifs avec le niveau initial d'aide n'est pas significatif. En revanche, l'interaction des chocs négatifs avec la variation du montant d'aide est significativement positive, suggérant un effet contra-cyclique de l'aide susceptible d'amortir ces chocs de prix négatifs.

3.2.3. Implications pour l'allocation d'aide : un concept alternatif de performances ?

Si l'aide est plus efficace dans les pays vulnérables aux chocs externes, alors il semble qu'une l'allocation d'aide visant à réduire la pauvreté devrait tenir compte de ce critère. En effet, l'aide aux pays les plus vulnérables permet certes de

compenser une perte en bien-être, mais aussi d'accroître la contribution de l'aide à la croissance, et ainsi de concourir à la réduction de la pauvreté (Combes et Guillaumont, 2002).

Dans la perspective d'une allocation fondée sur les performances telle que présentée dans la partie précédente, une notion sensiblement différente du CPIA, traditionnellement retenue dans la littérature pour saisir les performances des pays receveurs, peut alors être définie. Les performances économiques seraient saisies par les résultats des pays (en matière de croissance, de réduction de la pauvreté) purgés de l'influence des facteurs structurels exogènes (les conditions initiales, l'environnement externe). Une telle mesure de performance économique permettrait alors de révéler l'efficacité des politiques économiques, indépendamment des instruments utilisés. Cela rejoint la proposition faite dans le cadre de l'initiative de la Commission européenne, visant à introduire des indicateurs de résultat dans la gestion des programmes d'ajustement structurel dans les pays ACP (encadré 1.1).

3.3. Volatilité et incertitude des flux d'aide : quels impacts sur l'efficacité ?

3. 3.1 Volatilité des flux d'aide

Faits stylisés

Si, comme le suggèrent les études présentées dans la section précédente, l'aide permet d'amortir l'effet sur la croissance des chocs externes subis par les pays en développement, alors on peut s'attendre à ce que l'aide présente un certain degré de volatilité. Bulir et Hamann (2001) mettent effectivement en

évidence une très forte volatilité des flux d'aide ⁶⁹. Pour un échantillon de 72 pays, ils montrent que la variance annuelle de l'aide serait supérieure à celle du revenu domestique. Dans le cas des 33 pays les plus dépendants de l'aide au développement, la variance de l'aide (en pourcentage du PIB) est plus de sept fois supérieure à celle des revenus domestiques.

Bulir et Hamann montrent également que la volatilité de l'aide est supérieure dans les pays dont les revenus domestiques sont les plus volatiles. Les pays qui souffrent donc de revenus domestiques instables souffrent aussi d'avoir un accès instable à l'aide, aide qui tend alors à accentuer, plutôt que compenser, la variabilité des autres sources de revenus (Foster, 2003).

La contra-cyclicité de l'aide en question

La forte volatilité de l'aide peut n'être toutefois que le signal d'une action contra-cyclique par rapport aux chocs externes subis par les pays en développement, comme le suggèrent les résultats économétriques de Guillaumont et Chauvet (2001) et Collier et Dehn (2001). Cependant, certains auteurs ont mis en évidence un résultat opposé : l'aide est pro-cyclique, augmentant quand l'environnement extérieur est favorable et diminuant quand des conditions difficiles créent un plus grand besoin en financements extérieurs, aggravant alors l'effet néfaste des chocs externes ⁷⁰.

Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer une pro-cyclicité de l'aide ⁷¹. Par exemple, les bonnes performances

69. Voir également Foster (2003) pour une revue.

70. Sur la pro-cyclicité de l'aide, voir notamment Gemmill et McGillivray (1998), Pallage et Robe (2001), Bulir et Hamann (2001).

71. Voir Foster (2003 : 93).

économiques d'un pays lui permettent plus facilement de mettre en œuvre les conditionnalités des pays donateurs, et le rendent donc plus attractif à leurs yeux. A l'inverse, des circonstances économiques difficiles nécessitent des ajustements du programme de réforme, et provoquent donc des interruptions dans les versements d'aide.

3.3.2 Incertitude et imprévisibilité des flux d'aide

Une aide imprévisible...

L'imprévisibilité des flux d'aide est susceptible d'accentuer l'influence potentiellement négative de leur volatilité (Foster, 2003). En effet, si un gouvernement est en mesure d'anticiper des niveaux d'aide future, il peut gérer l'économie et le budget de façon à minimiser les conséquences négatives de variations importantes d'aide d'une année sur l'autre. L'étude de Bulir et Hamann suggère toutefois que les flux d'aide sont hautement imprévisibles. Leurs estimations économétriques montrent en effet que les engagements d'aide des pays donateurs n'ont pas une influence significative sur les déboursements de la période suivante (en outre, ces engagements sont en moyenne supérieurs aux déboursements d'environ 20 %).

... a une influence négative sur les performances économiques.

Face à l'incertitude des flux d'aide, les investisseurs peuvent reporter, voire annuler, leurs décisions d'investissement. Cette incertitude peut engendrer une attitude similaire du gouvernement vis-à-vis de ses investissements, et plus généralement avoir des effets néfastes sur son comportement budgétaire. Lensink et Morrissey (1999) soutiennent que ce

n'est pas le niveau d'aide *per se* mais l'incertitude associée aux flux d'aide qui en détermine l'impact sur la croissance. En effet, introduite aux côtés de l'aide dans des estimations de croissance, l'incertitude de l'aide a un effet négatif sur la croissance. De plus, l'aide devient alors significativement positive suggérant que son effet sur la croissance dépend de la prise en compte de l'incertitude associée aux flux d'aide.

L'analyse de Lensink et Morrissey est également intéressante par la comparaison qu'elle propose de l'influence de l'instabilité et de l'incertitude des flux d'aide sur la croissance. En effet, les auteurs distinguent l'instabilité de l'aide (mesurée comme une simple déviation de la tendance) de l'incertitude des flux d'aide (ou instabilité non-anticipée, mesurée comme la déviation par rapport à la tendance et aux montants passés d'aide reçue). Or si l'incertitude de l'aide a une influence négative sur la croissance, son instabilité n'est en revanche jamais significative. Ce résultat suggère que ce n'est pas la volatilité de l'aide mais son imprévisibilité qui est néfaste pour la croissance des pays en développement ⁷².

3.4. Instabilité politique et conflits : quel rôle pour l'aide ?

Parce que de nombreux pays en développement font face à une forte instabilité liée aux événements politiques, le débat sur les conditions de l'efficacité de l'aide a abouti à la prise en compte des différentes formes d'instabilité socio-politique (instabilité violente ou non, de masse ou de l'exécutif, nationale ou internationale). Dans ce qui suit, nous

72. Ce point est également soulevé par P. Guillaumont.

présentons la littérature abordant les liens entre l'aide, la croissance et ces formes variées d'instabilité politique.

3.4.1. Instabilité socio-politique, conflits et croissance

L'effet des instabilités politiques sur la croissance

Il semble exister un large consensus concernant l'influence négative de l'instabilité socio-politique des pays en développement sur leur croissance. En effet, en engendrant un environnement incertain peu favorable aux investissements, l'instabilité socio-politique freine la croissance. Certains auteurs se sont intéressés à une notion globale d'instabilité socio-politique et tiennent compte des multiples dimensions des phénomènes politiques : manifestations, émeutes, grèves, assassinats politiques, attaques armées, exécutions politiques, coups d'État ⁷³. D'autres auteurs, au contraire, se sont penchés sur la notion de risque politique, saisi par la probabilité que surviennent des troubles socio-politiques ⁷⁴. Enfin, certains ont examiné des notions plus spécifiques d'instabilité politique, le plus souvent l'instabilité de l'exécutif ⁷⁵. Quelle que soient la forme et la nature des instabilités considérées,

73. Vieneris et Gupta (1986), Alesina et Perotti (1996), Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Brun (1999).

74. Azam, Berthélemy et Calipel (1996) estiment la probabilité que des troubles socio-politiques surviennent en fonction des dépenses militaires et de santé, des taux de scolarisation et de variables régionales. Ensuite introduite dans une équation de croissance, cette probabilité a un effet significativement négatif.

75. Fosu (1992) et de Haan et Siermann (1996) mettent en évidence un effet significativement négatif des coups d'Etat et des changements de gouvernement sur la croissance en Afrique. De Haan et Siermann (1996) soulignent toutefois que cet effet n'est pas significatif dans le cas de l'Amérique latine et de l'Asie. Alesina et al. (1996) estiment la probabilité de changements de l'exécutif et montrent qu'elle influence négativement la croissance.

leur influence sur la croissance ou l'investissement apparaît fortement négative dans les travaux économétriques.

Conséquences internes, économiques et sociales des conflits civils

De toutes les instabilités socio-politiques, les guerres civiles représentent la forme la plus violente et dévastatrice. À ce titre, elles ont fait l'objet d'analyses spécifiques et occupent depuis la fin des années 1990 une place essentielle dans la littérature. Les guerres civiles ont des répercussions humaines et sociales dramatiques pour les pays en développement – les victimes du conflit, les déplacements de réfugiés – dont les effets persistent dans le temps et se traduisent par une augmentation durable de la mortalité (Collier *et al.*, 2003).

Les conséquences économiques des conflits civils sont également très importantes. Murdoch et Sandler (2002) mettent en évidence une influence fortement négative des guerres civiles – saisies par le nombre de mois de guerre ou le nombre de morts – sur la croissance de court terme des pays en développement. Collier *et al.* (2003) soulignent que les guerres civiles entraînent une diminution de la production nationale en détruisant les infrastructures et le capital physique, mais aussi en détournant les ressources vers le secteur non-productif des dépenses militaires⁷⁶. Elles provoquent la perte par les ménages de leur patrimoine et de leurs actifs, ainsi que la destruction et la transformation du capital social. De plus, généralement dans les pays en développement, ces

76. Sur ce point, voir également Collier (1999).

effets persistent lorsque la paix revient : les dépenses militaires restent élevées, la fuite des capitaux demeure importante et le capital social ne se recompose que très lentement.

Les externalités régionales et mondiales des instabilités politiques

Au-delà de leurs conséquences internes économiques et sociales, l'instabilité socio-politique et les guerres civiles des pays en développement présentent de fortes externalités pour leurs voisins. L'instabilité politique régionale peut influencer la croissance des pays en développement de diverses façons. Tout d'abord, elle pèse négativement sur les échanges commerciaux, en provoquant des ruptures dans les échanges entre pays frontaliers. Ensuite, elle peut entraîner une augmentation des dépenses militaires et diminuer la part des dépenses du gouvernement allouée à l'éducation⁷⁷. Ades et Chua (1997) explorent les externalités négatives engendrées par l'instabilité politique régionale – définie comme la moyenne des révolutions et des coups d'Etat des pays frontaliers – pour la croissance des pays. L'impact de ce type d'instabilité régionale est significativement négatif, et d'ampleur similaire à celui de l'instabilité politique interne des pays.

Plus encore que l'instabilité politique régionale, les conflits civils violents engendrent de très fortes externalités négatives

77. Par des estimations économétriques, Ades et Chua (1997) mettent en évidence un effet néfaste de l'instabilité politique régionale sur les échanges commerciaux et les dépenses d'éducation. Ils montrent également qu'elle entraîne une augmentation des dépenses militaires internes. Sur ce point, voir également Collier et Hoeffler (2001), dont les estimations suggèrent qu'il existe un effet prédominant des menaces provenant de l'extérieur sur le montant des dépenses militaires (le risque de rébellion interne n'ayant pas d'effet sur le montant des dépenses militaires).

pour la croissance des pays voisins (Murdoch et Sandler 2002). En effet, les pays frontaliers de pays en guerre peuvent subir des dommages collatéraux, des destructions d'infrastructures et de capital physique. De même, une guerre civile peut entraîner des flux de réfugiés importants, souvent source de pauvreté et d'instabilité. De plus, la proximité d'une guerre et les risques de contagion du conflit engendrent un sentiment d'incertitude néfaste à l'investissement, et plus particulièrement à l'investissement étranger. Les conflits peuvent aussi entraîner des ruptures dans les échanges commerciaux et des pénuries dans la fourniture d'intrants. Dans le cadre d'un modèle de course à l'armement, Collier et Hoeffler (2001) ont étudié les externalités négatives des guerres civiles pour les pays voisins. Ils identifient deux canaux de transmission de ces effets : l'augmentation des dépenses militaires et la contagion des mouvements de rébellion aux pays voisins⁷⁸. Enfin, les externalités des guerres civiles dans les pays en développement ne touchent pas que leurs voisins, mais peuvent aussi atteindre les pays développés. Collier *et al.* identifient plusieurs formes d'externalités mondiales des guerres civiles, telles que la production et la distribution des drogues dures, la propagation de maladies ou le terrorisme international.

3.4.2. L'efficacité de l'aide fonction de l'instabilité politique et des guerres

Efficacité de l'aide en situation d'après-guerre

Si l'effet négatif de l'instabilité politique et des guerres

78. Sur le risque de contagion régionale des guerres ethniques, voir également Sambanis (2001).

civiles sur la croissance des pays en développement semble établi, peu d'études ont tenté d'analyser leur influence sur l'efficacité de l'aide. Récemment toutefois, Collier et Hoeffler (2002) ont examiné l'effet de l'aide sur la croissance en période d'après-guerre. Il n'existe pas de fondements théoriques permettant de déterminer si l'aide est plus ou moins productive dans les situations de post-conflit. En effet, la nécessité de reconstruire les pays, conjuguée à l'effondrement des revenus nationaux, est susceptible de créer un environnement dans lequel l'aide est particulièrement efficace. Mais l'argument inverse peut également être avancé : les sociétés ayant traversé des guerres civiles font face à une corruption persistante ce qui, combiné à la faiblesse de l'administration et des institutions, peut rendre l'aide moins efficace.

Pour apprécier l'effet de l'aide en situation de post-conflit, Collier et Hoeffler (2002) procèdent en plusieurs étapes et tentent tout d'abord d'identifier s'il existe, dans cette période, un potentiel de croissance plus important – indépendamment de l'aide et de la qualité des politiques économiques. Leur étude économétrique suggère que durant la première décennie d'après-guerre, il existe un pic de croissance entre la quatrième et la septième année⁷⁹. C'est aussi pendant cette période de pic de croissance que l'aide est plus efficace, la capacité d'absorption de l'aide par les pays étant alors environ le double de la capacité normale. Cette capacité d'absorption dépend des politiques économiques mises en

79. Ils expliquent la plus faible croissance des trois premières années d'après-guerre par la très forte incertitude liée à cette période et par la faiblesse de l'Etat.

œuvre par les pays et malgré la plus faible qualité de ces politiques dans les sociétés en situation de post-conflit, l'aide se révèle beaucoup plus efficace.

Ainsi, Collier et Hoeffler notent-ils que « les pays en situation d'après-guerre constituent une exception importante à la proposition selon laquelle, pour des niveaux donnés de pauvreté, l'aide devrait être moins importante dans les pays ayant de mauvaises politiques économiques » (Collier et Hoeffler 2002 : 8). Selon ces auteurs, l'aide devrait donc être dirigée prioritairement dans les zones de post-conflit et augmenter dans les premières années de paix, pour ensuite diminuer progressivement. Ils montrent toutefois que les schémas d'allocation actuels ne correspondent pas : l'aide augmente fortement dans les deux premières années d'après-guerre, pour diminuer ensuite et rapidement retrouver un niveau normal, voire inférieur.

L'instabilité politique interne, déterminant de l'efficacité de l'aide

De façon plus générale, l'instabilité socio-politique interne peut également influencer l'efficacité de l'aide en matière de croissance. Comme dans le cas des pays en situation de post-conflit, cet effet peut jouer dans deux directions opposées. D'une part, l'instabilité politique peut être considérée de même nature que la vulnérabilité économique, c'est-à-dire comme un choc exogène négatif que l'aide est susceptible de compenser ou d'amortir. Dans ce cas, l'efficacité de l'aide serait plus importante dans les pays politiquement instables.

Cependant, Guillaumont (2001 : 6) souligne que, dans la mesure où elle est endogène et liée à la volonté politique des pays, l'instabilité socio-politique est susceptible d'être de nature différente de la vulnérabilité économique structurelle. Ainsi, un environnement politiquement instable, avec des changements fréquents de gouvernements et de la violence politique, peut au contraire affecter négativement l'efficacité de l'aide en termes de croissance.

L'influence de l'instabilité socio-politique interne a été analysée par Chauvet et Guillaumont (2004). Leur indicateur d'instabilité prend en compte le nombre de manifestations, de coups d'Etat et de mois de guerre civile. Conformément à la littérature sur ce thème, les auteurs mettent en évidence un effet fortement négatif de l'instabilité politique sur la croissance. Mais plus intéressant, ils introduisent dans les estimations de croissance leur indicateur d'instabilité politique en interaction avec la variable d'aide (à la manière de Burnside et Dollar, 2000). Le terme interactif s'avère alors significativement négatif, suggérant que l'aide est plus efficace dans les pays politiquement stables. Il semble donc qu'un environnement politiquement instable, avec des changements fréquents de gouvernements et de la violence politique, affecte négativement l'effet de l'aide sur la croissance.

L'aide peut-elle amortir les chocs politiques externes ?

Nous avons présenté précédemment un ensemble d'études ayant mis en évidence l'influence négative sur la croissance économique des pays en développement d'une

instabilité politique régionale ou des guerres civiles dans les pays voisins. Si ces « chocs politiques extérieurs » ont un effet négatif sur la croissance, leur influence sur l'efficacité de l'aide a fait l'objet de peu d'études. Les estimations de croissance mises en œuvre par Chauvet et Guillaumont (2004b) suggèrent toutefois que l'aide est plus efficace dans les pays entourés de voisins en guerre⁸⁰. L'efficacité de l'aide peut donc être plus importante dans les pays qui subissent des « chocs politiques extérieurs », suggérant un effet amortisseur de l'aide par rapport à l'instabilité politique régionale à laquelle sont confrontés de nombreux pays en développement.

L'analyse de Burnside-Dollar-Collier, malgré le débat qu'elle a suscité, laisse en suspens de nombreuses questions en matière d'allocation optimale de l'aide. Les problèmes de capacité d'absorption, de volatilité et d'imprévisibilité de l'aide, de vulnérabilité externe des pays et des situations d'instabilité politique ne sont pas ou mal pris en compte par ce débat, alors même qu'ils sont des déterminants essentiels de l'efficacité de l'aide au développement. Au-delà des travaux purement académiques, il est intéressant d'analyser dans quelle mesure les pratiques des bailleurs de fonds, et de la France en particulier, ont été influencées par ces réflexions, ce qui fera l'objet de la partie suivante.

80. Les auteurs procèdent à la manière de Burnside et Dollar en introduisant une variable interactive d'aide avec le nombre de mois de guerres civiles dans les pays voisins.

4. Quels enjeux pour l'aide française ?

Le débat sur une allocation de l'aide fondée sur les performances a eu peu d'impact dans un premier temps sur la gestion de l'aide française. Plusieurs études ont montré que l'aide française avait tendance à être saupoudrée (CAD, 2004) et que les critères d'allocation retenus sont liés à des objectifs traditionnels de politique étrangère plutôt qu'aux performances des pays receveurs (McKinlay et Little, 1978a ; Cerdi, 2001 ; Alesina et Weder, 2002 ; Berthélémy et Tichit, 2002 ; Dollar et Levin, 2004).

D'autres bailleurs de fonds, tels que les Etats-Unis (par le biais du *Millenium Challenge Account*) et le Royaume-Uni (Beynon, 2003), tentent d'appliquer ou réfléchissent à un modèle d'allocation fondée sur des critères de performances à la « Collier et Dollar ». La France ne reste pas complètement indifférente à l'émergence de ces principes. Ainsi, en juillet 2004, lors de son dernier Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement (CICID), organe chargé de la définition et de la coordination de la politique française d'aide au développement, le principe même de programmation plus sélective a été retenu comme objectif. Les conclusions du CICID énoncent clairement qu'il s'agira pour la France « de donner une priorité, pour l'affectation

des flux additionnels d'APD, aux pays les plus à même de tirer parti de cette aide, notamment en Afrique subsaharienne». Le débat académique et au sein de la communauté des bailleurs de fonds influence donc à terme les orientations de la politique de coopération française.

Cette dernière partie présente une monographie succincte de l'APD française, en distinguant le cas de l'Agence Française de Développement, et passe en revue les enseignements de la littérature sur le modèle d'allocation français et de l'évolution de sa sélectivité.

4.1. L'aide française en chiffres

4.1.1. Une reprise de l'aide française

L'aide totale des pays membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) a connu une augmentation continue entre 1960 et 1992. Les flux nets totaux sont ainsi passés de 27 à 60 milliards de dollars sur cette période (graphique 4.1). Cependant, à partir de 1992, la fin de la guerre froide, la sortie de l'ajustement structurel d'un certain nombre de pays en développement et les pressions s'exerçant sur les budgets nationaux des pays donateurs, notamment européens dans le cadre des critères de convergence de Maastricht, entraînent une très forte baisse des déboursements d'aide publique⁸¹. Cette tendance à la baisse s'inverse à partir de 1998 et, en 2002, les flux d'aide retrouvent leur volume de 1992.

De 1965 à 1992, l'aide française a suivi une évolution très

81. Le rapport du CAD, *Coopération pour le développement*, publié en 1997, met en évidence le lien entre la diminution des montants d'aide et le déficit public des pays donateurs.

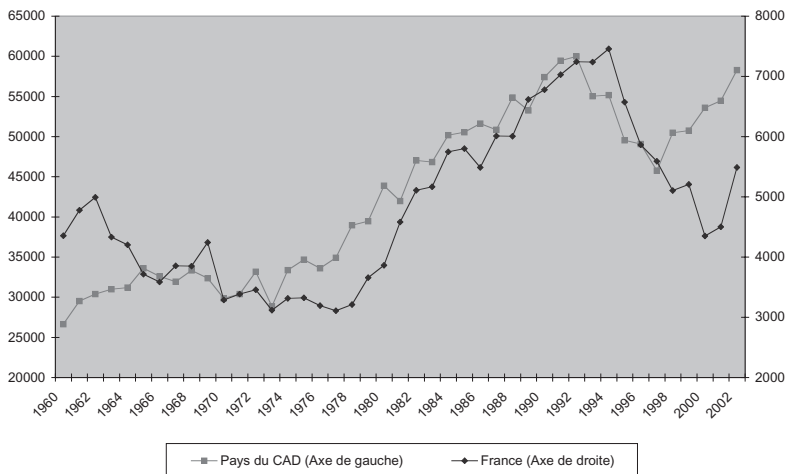
proche de celle des flux globaux, dont elle représente en moyenne 11 % sur cette période. La baisse de l'aide française s'amorce en 1994, mais a duré sensiblement plus longtemps que la baisse des flux globaux (graphique 4.1). En effet, il faut attendre 2001 pour assister à la reprise de l'aide française, dont la part dans les flux globaux a alors sensiblement diminué – entre 1993 et 2000, elle passe de 13 % à 8 % de l'aide totale des pays membres du CAD.

Dans les années 1970, les Nations Unies ont adopté une résolution fixant à 0.7 % du revenu des pays donateurs l'effort d'aide nécessaire au développement. À partir de 1972, cet effort oscille entre 0.3 et 0.4 % de leur revenu. Reflétant la diminution de l'aide publique, il passe en dessous de 0.3 % à partir de 1993, pour atteindre son niveau le plus bas, 0.22 %, en 1997 puis en 2001 (Graphique 4.2). L'effort d'aide de la France chute brutalement à partir de 1994. Entre 1994 et 2000, il est divisé par deux et passe de 0.63 % à 0.31 % du revenu national⁸². En 2000, il rejoint le niveau du Royaume-Uni, pourtant historiquement plus faible. La reprise de l'aide française amorcée en 2001 se confirme par la suite, puisqu'en 2003 l'effort d'aide s'élève à 0.41 % du revenu.

Enfin, il semble important de rappeler que l'adoption aux Nations Unies des Objectifs du Millénaire pour le développement ouvre de nouvelles perspectives à l'aide publique. Ainsi, la Conférence de Monterrey, en mars 2002, plaide pour

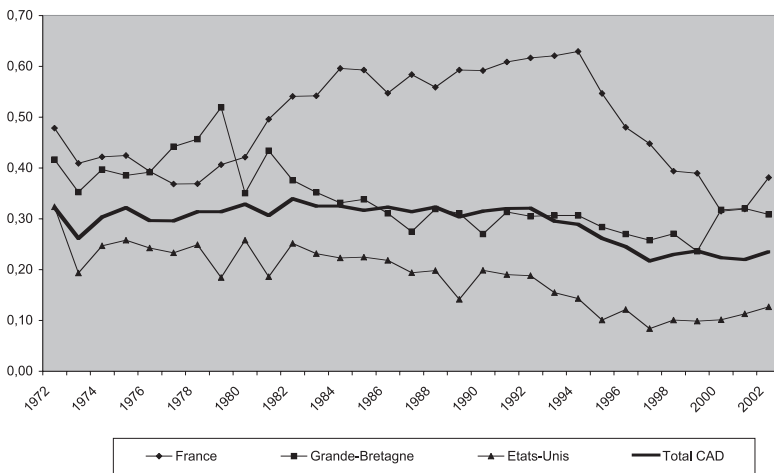
82. La chute constatée est indépendante des modifications de la liste des pays receveurs d'APD française, puisque la série temporelle réalisée en 2003 tient compte de manière rétroactive des changements. Ainsi cette série ne comprend ni les DOM exclus en 1992 (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Réunion, St Pierre et Miquelon), ni les TOM exclus en 2000 (Polynésie française et Nouvelle-Calédonie).

Graphique 4.1 : Débursements d'APD nette, 1960-2002
En millions de US\$ constants 2002



Source : OCDE/CAD

Graphique 4.2 : L'effort d'aide des pays du CAD,
1972-2002 APD nette en pourcentage du RNB



Source : OCDE/CAD

une augmentation des flux d'aide (pour atteindre l'objectif fixé de 0.7 % du PNB des pays industrialisés), avec un soutien particulier aux pays moins avancés qui devraient recevoir entre 0.15 % et 0.20 % du PNB des pays développés (Nations Unies, 2002). Plus spécifiquement, le Président Jacques Chirac a annoncé une augmentation de l'aide française qui devrait atteindre 0.5 % du revenu national en 2007 et 0.7 % en 2012. Au moins la moitié de cette aide devrait être dirigée vers l'Afrique en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire.

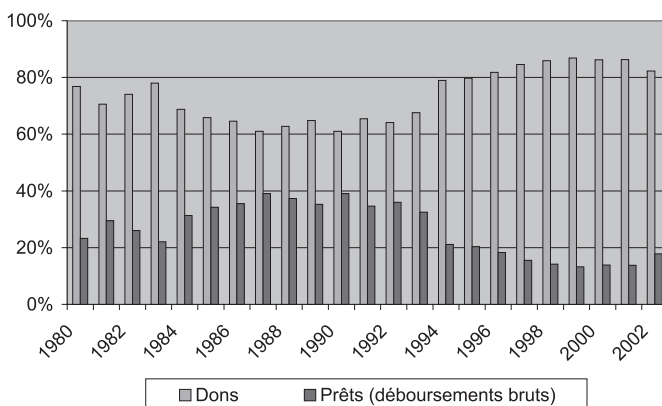
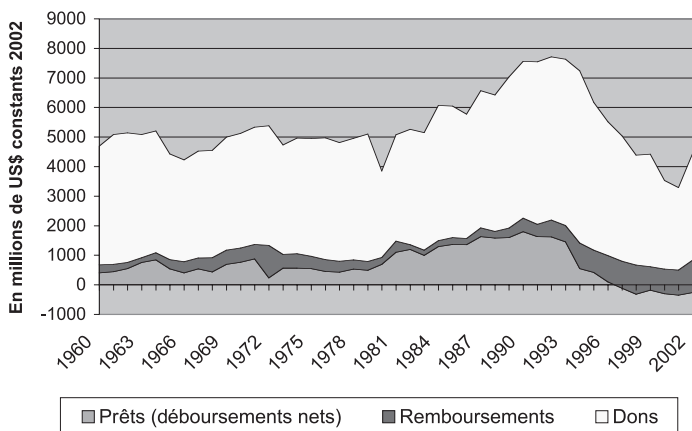
4.1.2. Les modalités de l'aide française

Une aide majoritairement sous forme de dons

Depuis les années 1990, la part des dons dans l'aide bilatérale française ne cesse d'augmenter, pour atteindre 87 % en 1999 (graphique 4.3), alors qu'ils ne représentaient que 61 % en 1987. Cette évolution est plus ou moins partagée par les autres membres du CAD qui en moyenne allouent plus de 80 % de leur aide sous forme de dons à partir de 2001. Ce chiffre cache cependant des disparités importantes entre bailleurs bilatéraux. Ainsi, l'APD bilatérale américaine est à 98 % sous forme de dons, contre 45 % pour le Japon, qui reste un fervent défenseur de l'aide sous forme de prêts.

La crise de l'endettement de la fin des années 1980 a fortement influencé cette évolution. Pour tenter de résoudre les situations de surendettement, la France, comme les autres bailleurs bilatéraux, a procédé à des retraitements de dette importants, incluant non seulement des rééchelonnements,

Graphique 4.3 : Modalités de l'APD bilatérale française, 1980-2002



Source : OCDE/CAD.

mais également des annulations massives, d'abord dans le cadre du Club de Paris puis de l'initiative PPTE (Pays Pauvres Très Endettés). Cette politique française d'annulation s'est accompagnée de l'engagement à substituer des dons aux prêts en direction des pays les moins avancés.

La fin des prêts aux PMA, combinée à la diminution globale des budgets d'APD et à l'arrivée à échéance des prêts accordés durant la décennie 1984-1994 engendrent, à partir de 1997, des transferts nets négatifs sur les prêts d'APD français de 250 millions de dollars en moyenne chaque année.

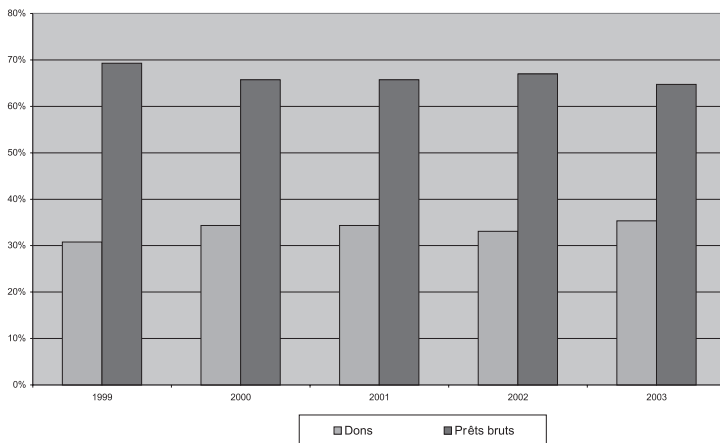
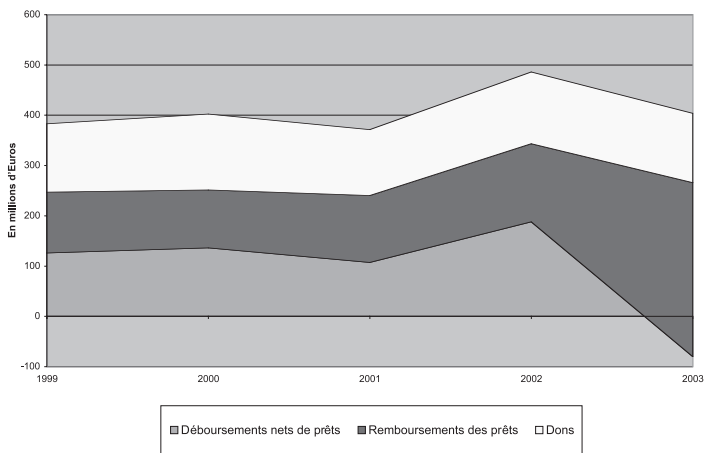
L'Agence Française de Développement, dont pratiquement 70% des décaissements bruts (hors ajustement structurel et restructuration de la dette) se font sous forme de prêts connaît une évolution quelque peu différente de celle de l'APD française (graphique 4.4). La part des dons est restée stable entre 30 et 35 % sur la période 1999-2003. Par contre les déboursements nets de prêts ont connu une forte diminution pour devenir négatifs en 2003. Cette situation est essentiellement due à des remboursements importants en provenance de pays fortement emprunteurs (Cameroun, Maroc, Gabon, Afrique du Sud).

4.1.3. Allocation géographique de l'aide française

Une aide fortement concentrée sur l'Afrique...

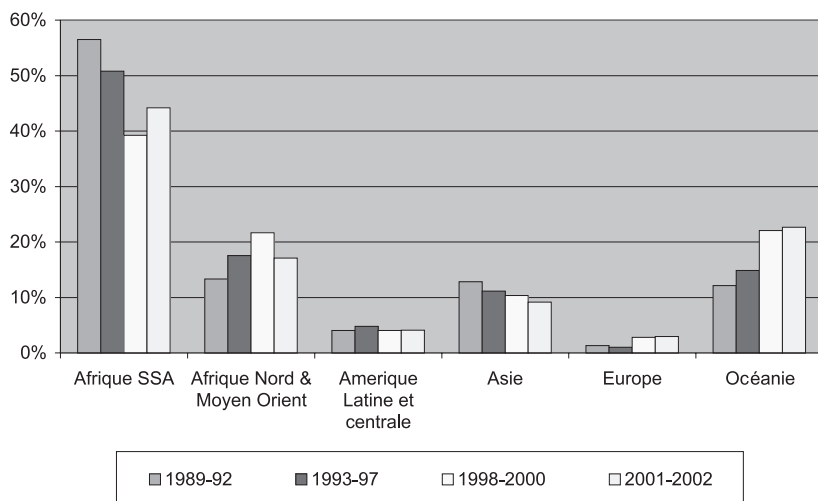
Historiquement, l'aide française s'est majoritairement dirigée vers l'Afrique et le Bassin méditerranéen, en raison notamment des liens culturels et politiques entretenus avec les anciennes colonies. Le tableau 4.1 recense les dix premiers

**Graphique 4.4 : Modalités de l'aide de l'AFD
(hors ajustement structurel et retraitement de la dette)**



source AFD

**Graphique 4.5 : Allocation géographique de l'APD française
en % des déboursements nets totaux, 1988-2002**



Source : OCDE/CAD

receveurs d'aide française pour la période 2001-2002 : parmi eux, quatre pays d'Afrique subsaharienne et trois pays d'Afrique du Nord. Entre 1999 et 2002, la proportion de l'aide bilatérale française en faveur de l'ensemble du continent africain est passée de 62 à 76%. A titre de comparaison, la moyenne du CAD en 2002 était de 36 %. Par contraste avec le passé, la part allant à l'Afrique subsaharienne est en progression (de 45 % en 1999 à 62 % en 2002) tandis que celle allant à l'Afrique du Nord est en baisse (de 18 % à 14 % pour la même période) (graphique 4.5).

Tableau 4.1

**Les 10 premiers receveurs d'APD française
Versements nets totaux pour 2001-2002**

	En millions de US\$ constants 2001	En % de l'APD nette française
Côte d'Ivoire	606.7	9.3
Mozambique	418.5	6.4
Maroc	310.6	4.8
Egypte	295.0	4.5
Mayotte	236.2	3.6
Sénégal	199.9	3.1
Tunisie	177.8	2.7
Cameroun	170.4	2.6
Algérie	147.2	2.3
Vietnam	134.47	2.1

Source : OCDE/CAD.

... mais qui tend à être saupoudrée.

Si 73 % de l'APD bilatérale sont concentrés sur les 20 premiers bénéficiaires, les 27 % restants sont dispersés sur plus de 120 pays. La part de l'APD bilatérale destinée aux pays de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP)⁸³ de la France est en progression : celle-ci, inférieure à 50% en 1999, s'élevait à 63 % en 2002. Toutefois, les 20 premiers bénéficiaires de l'APD bilatérale comptent 6 pays qui n'appartiennent pas à la ZSP. Par ailleurs, une vingtaine de pays de cette zone reçoivent des montants inférieurs à 10 millions de dollars.

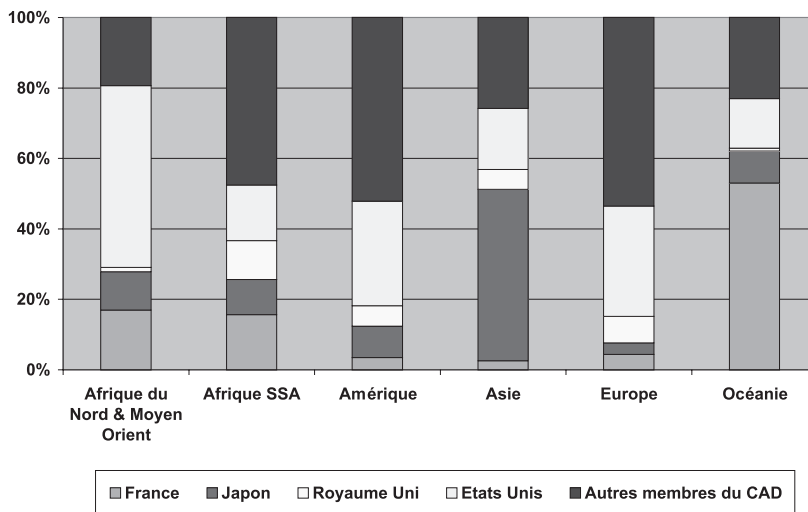
Comparaison avec les autres donateurs

Alors que plus de la moitié de l'aide française est dirigée vers l'Afrique subsaharienne, le graphique 4.6 montre que, pour la période 1998-2002, l'aide française ne représente que 16 % de l'aide totale des pays membres du CAD reçue par cette région. L'aide américaine à l'Afrique a notamment fortement augmenté depuis la fin des années 1990 et représente aujourd'hui 15.8 % de l'aide totale à cette région. L'aide anglaise représente, quant à elle, 11 % du total.

La France est le deuxième pays donneur d'APD à l'Afrique du Nord et au Moyen-Orient, même si, en totalisant 21 % de

83. La ZSP, composée de 54 pays, comprend les pays les moins avancés et n'ayant pas accès aux marchés de capitaux. Elle regroupe les pays d'ancienne influence française (principalement les ex-colonies d'Afrique) auxquels se sont ajoutés un bon nombre d'autres pays d'Afrique subsaharienne et du Maghreb, le Liban, les zones sous administration palestinienne, le Yémen, les pays de la péninsule indochinoise, Vanuatu et le Surinam. Cette liste est évolutive, puisqu'elle peut être changée chaque année par le Comité Interministériel pour la Coopération Internationale et le Développement. Sa taille a d'ailleurs été réduite de 61 à 54 pays en 2002. La ZSP est avant tout une notion politique et ne garantit pas aux pays qui en font partie d'obtenir une aide de la France selon une enveloppe prédéterminée.

Graphique 4.6 : Origine de l'APD nette bilatérale reçue par chaque grande région, en % des déboursements nets totaux, 1998-2002



Source : OCDE/CAD

l'APD totale à cette région, elle se situe bien derrière les Etats-Unis (37 %). Le graphique 4.6 fait également apparaître une forte prédominance de l'aide française en Océanie. Enfin, l'aide française est très minoritaire en Amérique, en Asie et en Europe où elle représente environ 3 % de l'aide totale à ces régions.

En ce qui concerne les dix premiers receveurs d'APD française (tableau 4.2), la France est de loin le principal donneur (50 % des flux d'APD) pour les pays d'Afrique de l'Ouest et du Nord (Côte d'Ivoire, Sénégal, Algérie, Tunisie, Maroc), mais demeure un bailleur minoritaire pour les destinations moins traditionnelles de l'aide française (Vietnam, Mozambique).

Tableau 4.2
APD nette française en pourcentage
de l'APD nette bilatérale totale reçue des membres du CAD
par les 10 premiers receveurs d'APD française

	1998-2002
Côte d'Ivoire	56%
Mozambique	12%
Maroc	62%
Egypte	17%
Mayotte	100%
Sénégal	48%
Tunisie	68%
Cameroun	34%
Algérie	82%
Vietnam	7%

Source : OCDE/CAD

Spécificités de l'AFD

Plus encore que l'aide française totale, l'aide de l'Agence Française de Développement est prioritairement dirigée vers l'Afrique. Parmi ses dix premiers receveurs d'APD nette sur la période 1999-2003, six pays sont d'Afrique subsaharienne et deux (Tunisie et Maroc) sont d'Afrique du Nord (tableau 4.3). L'aide de l'AFD est également moins dispersée que l'APD française, puisque ces dix pays représentent plus de 90% des décaissements nets totaux de l'AFD sur cette période.

Tableau 4.3

**Les 10 premiers receveurs d'aide de l' AFD
Déboursements nets totaux d'APD ¹,
1999-2003, en millions d'euros courants**

	En millions d'_ courants	En % des déboursements nets totaux
Tunisie	301.8	25.7
Mali	242.1	20.6
Maroc	149.6	12.7
Vietnam	141.5	12.1
Burkina Faso	87.5	7.4
Tchad	68.9	5.9
Sénégal	56.1	4.8
Bénin	38.8	3.3
Cambodge	37.6	3.2
Kenya	35.6	3.0

Source : AFD

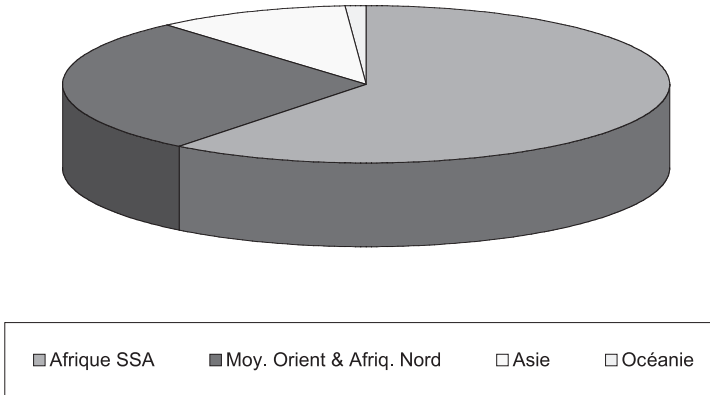
1/ Hors ajustement structurel et retraitements de dette.

La répartition, par grandes régions, des décaissements bruts d'APD (graphique 4.7) confirme cette concentration sur le continent africain : pour la période 1999-2003, l'Afrique subsaharienne a reçu 61 % de l'aide de l'AFD, le Moyen-Orient et Afrique du Nord 28 % et l'Asie 10 %. Même si l'Océanie représente une zone d'activités importante pour l'AFD, elle ne représente qu'une très faible part des décaissements d'APD, puisque les principaux receveurs (Nouvelle Calédonie et Polynésie française) ont été exclus de la liste des pays receveurs d'APD par le CAD en 2000.

La part de l'AFD dans l'aide totale reçue par les pays de sa zone d'intervention est d'environ 3,4 %. L'AFD est un bailleur essentiel des trois pays maghrébins (Tunisie, Algérie, Maroc). Hormis la République dominicaine et les DOM-TOM, les pays où l'AFD représente plus de 3,4 % de l'aide publique (place moyenne de l'AFD dans l'APD de la zone) sont tous d'anciens protectorats ou colonies français (tableau 4.4). L'aide de l'AFD occupe une place importante dans les économies sahéliennes et dans certains pays moins avancés (PMA), mais qui ne dépasse jamais 1 % du PIB, alors que dans de nombreux PMA, l'APD annuelle totale peut représenter entre 10 % et 20 % du PIB⁸⁴. La Tunisie occupe une place essentielle dans les engagements de l'AFD quel que soit le critère retenu (tableaux 4.4 et 4.5).

84. 11 % en Tanzanie, 14 % au Burkina Faso, 23 % au Mozambique, et jusqu'à 79 % à Sao Tomé.

**Graphique 4.7 : Allocation géographique de l'aide de l'AFD
Versements bruts d'APD ¹, 1999-2003**



Source : AFD

1/ Hors ajustement structurel et retraitements de dette.

La région "Europe" n'a pas été prise en compte dans le graphique, du fait des faibles montants décaissés par l'AFD vers cette région sur la période considérée (0.8 millions d'euros à l'Albanie, soit 0.03 % des décaissements totaux de l'AFD).

Tableau 4.4

**Engagements AFD totaux en % APD totale reçue,
1999-2001**

Tunisie	24.2%
Algérie	15.5%
Rep. Dominicaine	13.4%
Gabon	9.7%
Maroc	9.2%
Tchad	8.7%
Cameroun	7.3%
Guinée	5.9%
Burkina Faso	5.9%
Liban	5.5%

Engagements totaux AFD en % APD totale vers la zone	3.4%
---	------

Source : AFD

Tableau 4.5

Engagements AFD annuels moyens en % PIB
1999-2003

Tchad	0.81%
Burkina Faso	0.71%
Mali	0.66%
Niger	0.46%
Guinée	0.41%
Laos	0.40%
Tunisie	0.36%
Mozambique	0.36%
Togo	0.35%
Centrafrique	0.34%
Engagemt annuel moyen en % Pib de la zone d'intervention4	0.11%

Source : AFD

4.2. Sélectivité de l'aide française

Au delà de cette analyse statistique, il est possible d'examiner de manière plus systématique les critères d'allocation de l'aide française et de déterminer les performances de la France en matière de sélectivité, afin de les comparer à celles des autres bailleurs. Plusieurs études, utilisant des méthodologies différentes, ont tenté l'exercice. Elles sont présentées dans cette dernière section et sont appliquées à l'AFD.

4.2.1. Quels critères d'allocation de l'aide française ?

Les analyses empiriques suggèrent de grandes disparités dans les critères d'allocation des différents pays donateurs. Une première catégorie d'analyses se penche sur les critères d'allocation d'un pays donneur en particulier : la France, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, le Danemark ou encore l'Australie⁸⁵. L'allocation de l'AFD n'a pas été analysée en tant que telle par les études empiriques, mais des enseignements concernant les critères d'allocation de l'aide française dans son ensemble émergent de cette littérature.

A la fin des années 1970, McKinlay et Little furent les premiers à formuler l'opposition d'un modèle altruiste d'allocation de l'aide, dit de besoins des pays receveurs, à un modèle dit de politique étrangère des pays donateurs. Leur étude du cas français suggère qu'entre 1964 et 1970, l'aide française était allouée en fonction d'objectifs de politique

85. McKinlay et Little (1978a) étudient l'allocation de l'aide française, McKinlay et Little (1979), Gang et Lehman (1990) et Meernik et al. (1998) celle des Etats-Unis, McKinlay et Little (1978b) et McGillivray et Oczkowski (1992) celle du Royaume-Uni. Enfin, Tarp et al. (1998) s'intéressent à l'aide du Danemark et Gounder (1994, 1999) à celle de l'Australie.

étrangère, et dirigée prioritairement vers les pays ayant des liens culturels, historiques et commerciaux avec la France. Par la suite, l'étude économétrique de Maizels et Nissanke (1984) confirme cette conclusion.

Plus récemment toutefois, une analyse menée par le Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International (CERDI, 2001) pour le ministère des Affaires étrangères français étudie sur la période 1997-1999, les facteurs d'allocation de l'aide française. Cette analyse met en évidence une préférence de l'aide française pour les pays très endettés, mais également pour les pays appartenant à l'ensemble francophone, et plus spécifiquement à la zone Franc. En revanche, les indicateurs saisissant la vulnérabilité économique des pays en développement et leurs niveaux d'éducation et de santé ne semblent pas, dans cette étude, influencer de manière significative l'allocation de l'aide française. Enfin, en comparant les allocations pour les périodes 1987-1989 et 1997-1999, l'analyse du CERDI met en évidence une convergence des critères d'allocation de l'aide française par rapport aux autres pays membres du CAD.

Une deuxième catégorie d'études compare, à partir d'un même modèle d'allocation, les critères des différents pays donateurs⁸⁶. Ainsi des différences de comportement des bailleurs de fonds peuvent être mises à jour. Par exemple, l'analyse d'Alesina et Weder (2002) révèle que les pays donateurs répondent différemment au niveau de corruption dans

86. C'est le cas notamment des analyses de Dudley et Montmarquette (1976), Maizels et Nissanke (1984), Khadka (1997), Alesina et Dollar (2000), Alesina et Weder (2002), Berthélemy et Tichit (2002) et Dollar et Levin (2004).

les pays receveurs. Alors que la variable de corruption apparaît sans effet pour la majorité des pays donateurs, elle a un effet positif sur les montants d'aide américaine et négatif sur les montants d'aide de l'Autriche et des pays scandinaves. Il est intéressant de noter que dans le cas de la France, seules deux variables ont une influence significative sur le montant d'aide allouée : la population (négative) et les liens avec les ex-colonies (positifs).

Plus récemment, Berthélemy et Tichit (2002) ont également estimé, pour différents donateurs, un modèle d'allocation tenant compte de nombreux critères : revenu par habitant, population, croissance passée, investissements directs étrangers reçus par le pays (IDE), taux de scolarisation primaire, mortalité infantile, engagements d'aide des autres pays donateurs, libertés politiques et civiles, liens commerciaux, liens avec les anciennes colonies. Les estimations menées par ces auteurs pour la France suggèrent que les libertés civiles et politiques et les performances économiques passées ont une influence négative sur le montant d'aide allouée, tandis que les IDE et le taux de scolarisation ont une influence positive. Leur analyse empirique suggère également que les liens avec les anciennes colonies sont un critère essentiel d'allocation pour l'aide française, mais dont l'influence a fortement diminué dans les années quatre-vingt-dix, par rapport aux années 1980.

4.2.2. Les indicateurs de performance de la France

La suite logique des travaux sur l'allocation optimale de l'aide, présentés dans la deuxième partie, a consisté à évaluer

dans quelle mesure les bailleurs de fonds se conforment au principe de sélectivité qui découlent de ces analyses. Différents auteurs ont tenté de mettre au point des indicateurs permettant de comparer le degré de sélectivité – suivant différents critères – observés par les pays donateurs.

L'indicateur de performance de McGillivray

McGillivray (1989) propose la construction d'un indicateur de performance des pays donateurs en matière d'allocation, en fonction de la prise en compte des besoins des pays receveurs dans leurs choix d'allocation. Cet indicateur est construit de la façon suivante :

$$A_{it} = \sum_{j=1}^n w_{jt} \left(\frac{(AIDE / POP)_{jit}}{(AIDE / POP)_{it}} \right)$$

où i représente le pays donneur, j le pays receveur, $(AIDE / POP)_{jit}$ l'aide *per capita* reçue par le pays j du pays i , et $(AIDE / POP)_{it}$ l'aide totale du donneur i . La pondération w_{jt} est donnée par l'expression suivante (où Y_j , Y_{max} , Y_{min} sont respectivement le revenu per capita du pays j et les revenus maximum et minimum de l'ensemble des pays receveurs) :

$$W_{jt} = 100. \left(\frac{(Y_j - Y_{max})_t}{(Y_{min} - Y_{max})_t} \right)$$

Cette pondération a pour objectif de prendre en compte les besoins relatifs des différents pays receveurs, mesurés par le niveau de revenu par habitant. White (1992) suggère

cependant que l'indicateur calculé par McGillivray souffre d'un biais en faveur des petits pays, puisque les performances d'un pays donneur peuvent être améliorées par une ré-allocation vers des pays plus petits.

L'indicateur calculé pour les pays du CAD, sur la période 1969-1984, suggère que la Belgique, la Finlande, le Danemark et la Norvège tiennent relativement plus compte des besoins des pays receveurs (saisis par leurs revenus relatifs) que les autres bailleurs de fonds. La France, l'Italie, l'Allemagne, la Nouvelle Zélande, l'Autriche et les Etats-Unis ont en revanche les plus mauvaises performances. Le tableau reproduit en annexe 4.1 présente ces indicateurs de performance. Les mauvaises performances de la France entre 1969 et 1984 peuvent être liées à son aide à des petits pays (comme le Gabon) dont le revenu par habitant est élevé mais qui reçoivent une aide par habitant d'autant plus importante que leur taille est petite.

L'indicateur d' « engagement pour le développement » du Center for Global Development

L'indicateur d' « engagement pour le développement » récemment calculé par D. Roodman et N. Birdsall, du Center for Global Development, a pour objet d'évaluer les politiques des pays développés en fonction de leurs implications pour le développement des pays pauvres (Birdsall et Roodman, 2003 ; Roodman, 2004). Cet indicateur a plusieurs dimensions et permet d'identifier de façon globale la cohérence des politiques menées par les pays du Nord. Il évalue

ainsi sept domaines essentiels de leurs actions et politiques gouvernementales : l'aide étrangère, le commerce, l'investissement, les migrations, l'environnement, la sécurité et les technologies.

En 2004, l'indicateur agrégé suggère que la France se situe en septième position, soit dans la première moitié des 21 pays développés considérés (tableau 4.6 pour une présentation du classement en fonction de l'indicateur agrégé et de sa composante Aide ; annexe 4.2 pour une présentation complète de toutes les composantes). Elle est à égalité avec l'Allemagne, les États-Unis et la Norvège. Le Danemark et la Hollande arrivent tous deux en première position, tandis que le Japon est dernier. La dernière colonne suggère toutefois que les performances de la France sont sensiblement meilleures en ce qui concerne la composante « aide » de l'indicateur (cinquième sur 21 pays, devant les États-Unis, le Japon et le Royaume-Uni), composante à laquelle nous nous intéressons ici plus particulièrement.

La logique du calcul de la composante « aide » de l'indicateur est la suivante : le montant des déboursements nets d'APD est ajusté pour tenir compte de trois facteurs susceptibles d'en affecter la qualité : (i) le degré de liaison des flux, (ii) le degré de sélectivité, en fonction de la pauvreté (le revenu *per capita*) et de la qualité de la gouvernance (selon l'indicateur de gouvernance de Kaufmann, Krayy et Mastruzzi, 2003), et (iii) la dispersion (la tendance à financer de nombreux petits projets).

Malgré le bon résultat global de la France en matière de politique d'aide, il est intéressant de remarquer qu'elle arrive

Tableau 4.6
L'indicateur d' « engagement au développement »,
scores :

Pays	Composante Aide	Indicateur agrégé	Rang/indicateur agrégé	Rang/composante aide
Allemagne	3.9	5.3	7	10
Australie	2.9	5.9	4	14
Autriche	3.7	4.7	12	11
Belgique	6	4.6	13	5
Canada	3.6	5.8	6	12
Danemark	12.3	6.7	1	2
Espagne	2.0	3.7	20	18
Etats-Unis	1.9	5.3	7	19
Finlande	5.0	5.2	11	8
France	6.0	5.3	7	5
Grèce	1.8	4.1	17	20
Hollande	11.2	6.7	1	3
Irlande	3.0	3.9	18	13
Italie	2.8	4.5	14	15
Japon	2.4	3.2	21	16
Norvège	10.6	5.3	7	4
Nouvelle Zélande	0.8	4.3	16	21
Portugal	2.3	4.5	14	17
Royaume-Uni	4.8	5.9	4	9
Suède	12.4	6.1	3	1
Suisse	5.8	3.9	18	7
Moyenne	5.0	5.0		
Ecart-type	3.5	0.9		

Source : Roodman (2004), complété pour la dernière colonne

avant-dernière (vingtième sur 21 pays) dans le classement du degré de sélectivité (Roodman, 2004 : 15), devant la Grèce, et juste derrière les États-Unis et l'Espagne. Ce résultat concernant la sélectivité de l'aide française semble donc être compensé par des montants d'aide relativement importants par rapport aux autres pays donateurs.

Un degré de sélectivité insuffisant de l'aide française ?

Comme le suggèrent les résultats ci-dessus, l'aide française est caractérisée par une faible sélectivité, malgré la réforme de 1998 qui avait établi la Zone de Solidarité Prioritaire par souci de rendre l'aide française plus sélective et concentrée. Des efforts ont néanmoins été consentis en 2002 et 2003 pour concentrer l'aide en direction des pays à faible revenu. Ainsi en 2002, 33 % de son APD bilatérale sont allés aux PMA (contre 29 % pour la moyenne du CAD) dont les deux tiers se situent en Afrique, et 33 % aux autres pays à faible revenu (moyenne du CAD 31 %). Le CAD note dans son dernier examen de l'aide française que ces pourcentages sont en hausse surtout en ce qui concerne les autres pays à faible revenu. La France se rapproche peu à peu de l'objectif international de 0.15 % défini par les Nations Unies. Exprimée en pourcentage du RNB, l'APD française aux PMA représentait 0.11 % en 2002 (0.05 % en moyenne pour le CAD). Il n'en demeure pas moins qu'en termes de sélectivité en faveur des pays les plus pauvres, des progrès peuvent être réalisés puisque seuls sept pays, parmi les 20 bénéficiaires les plus importants de l'APD française, sont des PMA.

Le manque de sélectivité de l'aide française a également été mis en évidence par Dollar et Levin (2004). Cette étude, dans la tradition des travaux de Collier et Dollar, examine la sélectivité des allocations d'aide de 41 agences bilatérales et multilatérales, en fonction de deux critères : le niveau de revenu et la qualité de gouvernance. Pour ce faire, ils développent deux indices de sélectivité de l'aide. Un indice de sélectivité en fonction des performances mesure l'élasticité de l'aide par rapport à la qualité des politiques économiques et des institutions des pays receveurs (en tenant compte du niveau de revenu et de la taille de la population du pays receveur). Un indice de sélectivité en fonction de la pauvreté mesure l'élasticité de l'aide par rapport au revenu des pays receveurs en contrôlant pour la qualité de l'environnement institutionnel et la taille de la population. Un indice agrégé est calculé comme la moyenne des deux indices précédents, pour évaluer dans quelle mesure les donateurs concentrent leur aide vers les pays les plus pauvres, ayant les meilleures politiques et institutions ⁸⁷. Les résultats montrent que pour l'année 2002, une augmentation de 100 % de la qualité des politiques des pays receveurs est associée à une augmentation de l'aide de 176 % (tableau 4.7). Cette élasticité moyenne cache en réalité des différences importantes parmi les bailleurs de fonds. L'élasticité de l'aide multilatérale est plus importante (2.57) que celle de l'aide bilatérale (0.63), et parmi les bilatéraux, les résultats montrent une forte élasticité (supérieure à 2.5) pour les pays

87. Le modèle estimé est du type Log-Log :

$$\text{Log}(\text{aid}_{ij}) = b_0 + b_1 \text{Log}(\text{population}_j) + b_2 \text{Log}(\text{PIB}/\text{hab}_j) + b_3 \text{Log}(\text{indice gouvernance}_j).$$

Tableau 4.7**Indice de sélectivité de l'aide,
2002.**

	Sélectivité "performance"	Sélectivité "pauvreté"	Sélectivité agrégée
Aide totale	1.76*	-0.49*	1.12
Aide bilatérale	0 .63	-0.38*	0.50
Aide multilatérale	2.57*	-0.83*	1.70
Principaux donateurs			
Etats-Unis	0 .66	-0.76*	0.71
Japon	1.90	0.01	0.94
France	-0.07	-0.28	0.10
Royaume-Uni	3.66*	-1.06*	2.36

Source : Dollar et Levin, 2004

* élasticités significatives à 10%.

nordiques, les Pays-Bas et le Royaume-Uni. En ce qui concerne l'élasticité par rapport au niveau de pauvreté, elle apparaît assez homogène entre les donateurs.

Il ressort de cette étude que l'aide globale de la France est très peu sélective au regard de la gouvernance et de la pauvreté. Il apparaît que l'élasticité de l'aide française par rapport à la qualité des politiques et institutions, et par rapport au niveau de revenu, est négative⁸⁸. Ce résultat suggère qu'au mieux ces deux critères n'entrent pas en ligne de compte pour l'allocation de l'aide de la France et au pire que la France, bien qu'appliquant un léger biais en faveur des pays les plus pauvres, privilégie les pays avec de mauvais environnements politiques et institutionnels.

Ces conclusions doivent, cependant, être considérées avec prudence, dans la mesure où l'étude de Dollar et Levin fait l'objet de critiques méthodologiques, pouvant potentiellement remettre en cause ses résultats (Guillaumont, 2004). Une première catégorie de critiques concerne le choix des statistiques de flux d'aide et le choix de l'indicateur d'environnement politique et institutionnel. Dollar et Levin retiennent l'aide hors aide d'urgence, alors que des travaux antérieurs (Guillaumont, 2004) montrent que cette aide a non seulement un effet de bien-être immédiat, mais qu'elle est également efficace en termes de croissance et peut donc, à ce titre, être difficilement exclue d'un jugement sur la qualité de l'allocation. En revanche, ils incluent les annulations de dette, qui au contraire correspondent davantage à l'exécution d'un accord

88. Et non significative au seuil des 10 %.

international qu'à la volonté propre de chaque pays aidant et qui peuvent influencer néanmoins le classement des pays sans refléter pour autant une faible sélectivité de leur part. Enfin, l'étude mesure l'aide et sa sélectivité sans tenir compte de ses conditions financières, alors même que les allocations des prêts et des dons sont susceptibles de suivre des critères de sélectivité différents. L'autre aspect critiquable en matière de statistiques est le choix du CPIA en tant qu'indicateur de qualité des politiques et des institutions. Cet indicateur, non public, est construit au sein de la Banque mondiale précisément pour fonder son allocation. Ce choix apparaît donc réducteur, dans la mesure où il tend à établir comme norme universelle d'allocation, une norme peu transparente qui est celle de la Banque mondiale pour ses propres opérations.

La deuxième catégorie de critiques concerne le modèle utilisé pour mesurer l'indice de sélectivité des donateurs. L'équation estimée ne représente pas à proprement parler une fonction d'allocation internationale de l'aide. Comme nous l'avons vu, elle omet certains des facteurs qui devraient guider l'allocation de l'aide, facteurs qui ont été identifiés dans la littérature comme des déterminants de l'efficacité de l'aide. C'est en particulier le cas de la vulnérabilité économique aux chocs extérieurs et des situations de post-conflit. Selon Guillaumont (2004), « non seulement ces variables ont leur place à côté de la qualité des institutions et de la politique et du revenu par tête dans la détermination d'un indice de la sélectivité de l'aide et devraient voir leur coefficient pris en compte dans le calcul de l'indice, mais de plus leur

introduction dans la fonction utilisée par la Banque mondiale est susceptible d'influencer les coefficients trouvés pour les deux autres variables retenues ». Ce qui signifie que leur omission rend les coefficients (et donc les élasticités présentées dans le tableau 4.4) biaisés en raison de la colinéarité probable des variables de vulnérabilité et de post-conflit avec la qualité de la politique et des institutions.

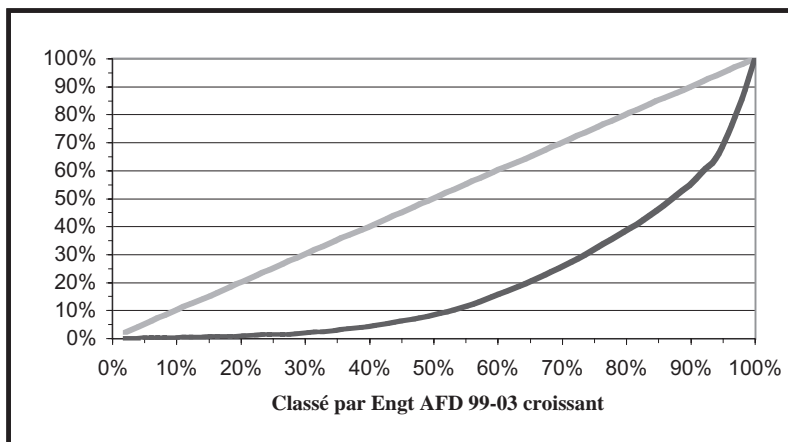
Même si la méthodologie et donc les résultats de cette étude sont critiquables, ses conclusions rejoignent celles d'autres études (Roodman, 2004 et CAD, 2004), suggérant que l'aide française est insuffisamment sélective, malgré la priorité donnée à l'Afrique et aux pays les moins avancés.

4.2.3. Le cas de l'AFD : une aide plus concentrée et plus sélective que l'aide globale française ?

Comme décrit en section 4.1.3, l'aide octroyée par l'Agence Française de Développement sur la période 1999-2003 est fortement concentrée d'un point de vue géographique. Du point de vue des engagements, les dix premiers pays (soit 20 % des cinquante pays concernés par des engagements AFD) reçoivent 62 % des engagements, les cinq premiers 45 %, soit presque la moitié, comme le confirme la courbe de Lorentz associée⁸⁹ (graphique 4.8). Le coefficient de Gini correspondant est de 0,61 alors qu'il est de 0,53 pour

89. Qui classe les pays par ordre croissant d'un critère (en l'occurrence, l'aide AFD reçue sur la période 99-03) et montre que les X % derniers pays selon ce critères ont reçu Y % de l'aide. L'égalité " parfaite " serait la diagonale. L'inégalité de la distribution est mesurée par l'aire entre cette diagonale et la courbe de Lorentz. Elle est synthétisée au sein du coefficient de Gini : le rapport entre cette aire et l'aire totale sous la diagonale (inégalité complète).

Graphique 4.8 : Courbe de Lorentz des engagements de l'AFD
Engagements totaux, 1999-2003



Source : Cachau, 2003

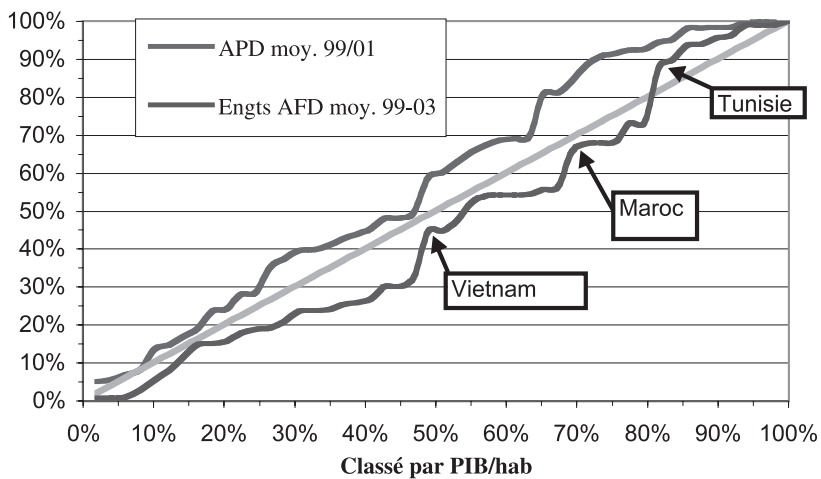
l'APD totale distribuée sur l'ensemble de la zone d'intervention potentielle de l'AFD, ce qui indique une plus forte concentration des engagements de l'AFD.

Comme pour l'aide française dans son ensemble, il est possible d'examiner la sélectivité de l'aide de l'AFD sous l'angle des deux critères de Dollar et Levin : le niveau de pauvreté et la qualité de l'environnement politique et institutionnel. En ce qui concerne la sélectivité en fonction de la pauvreté, une simple analyse statistique, consistant à comparer la courbe des engagements de l'AFD (en fonction du classement des pays receveurs par PIB/habitant croissant) à la diagonale d'équidistribution (graphique 4.9), montre un biais dans l'allocation de l'aide de l'AFD en faveur des pays à niveau de revenu plus élevé, puisque la courbe se situe essentiellement en dessous de la diagonale. Ce biais est toutefois trop faible (la courbe reste très proche de l'axe diagonal) pour en tirer une conclusion claire quant à la sélectivité par rapport à la pauvreté.

D'ailleurs, si l'on applique le mode d'analyse économétrique de Dollar et Levin (2004), consistant à mesurer l'élasticité de l'aide par rapport au revenu ⁹⁰, le résultat inverse apparaît. L'élasticité de l'aide de l'AFD, ainsi mesurée, est de -1.26 en 2002, suggérant que l'AFD a une politique sélective en faveur des pays les plus pauvres et cette sélectivité est plus importante que pour l'aide globale française (pour laquelle la même estimation donnait une élasticité de -0.28 , cf. tableau 4.4).

90. En tenant compte de la taille de la population et de la qualité des politiques et des institutions.

**Graphique 4.9 : Répartition par niveau de revenu
Engagements totaux, 1999-2003**



Source : Cachau, 2003

Pour analyser la sélectivité de l'aide de l'AFD en fonction de la gouvernance, Cachau (2003) examine la répartition des engagements de l'AFD en fonction de deux notations de la qualité des politiques et des institutions (regroupées en quintiles)⁹¹ : le CPIA de la Banque mondiale et un indicateur composite WBI⁹². Les résultats obtenus conduisent à plusieurs constats. Le premier est qu'il y a une certaine cohérence entre les résultats obtenus avec le CPIA et avec le WBI : les deux premiers quintiles représentent entre 40 % et 60 % des engagements, les trois premiers quintiles entre 70 % et 80 %. Le second constat est que les quatrième et cinquième quintiles, composés des pays ayant un faible niveau de gouvernance, n'attirent qu'une part mineure des engagements de l'AFD. Ces résultats sont relativement stables au fil des années, malgré quelques phénomènes idiosyncrasiques comme la part importante du quatrième quintile WBI en 2002 liée : (i) à l'entrée de l'Algérie dans ce quintile simultanément à l'accroissement du volume d'aide vers ce pays ; et (ii) au doublement des engagements vers le Vietnam. Cette observation statistique tend donc à montrer que l'AFD concentre son aide sur les pays ayant un bon niveau de gouvernance. Néanmoins, étant donnée la forte corrélation entre gouvernance et niveau de revenu, il est difficile de tirer des

91. Le 1^{er} quintile pour les pays ayant les meilleures notes et le 5^{ème} pour les pays ayant les plus mauvaises.

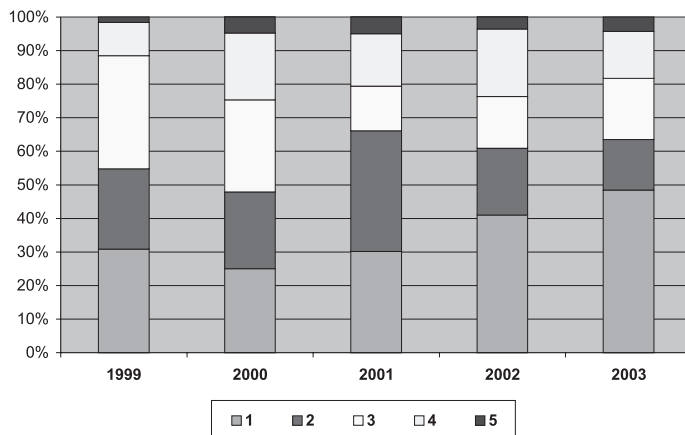
92. La notation WBI est une compilation de 25 bases issues de 18 organisations. Elle est composée de 6 thèmes de gouvernance plus larges que le CPIA et intègre la notion de stabilité politique et de respect des droits fondamentaux.

93. Le 1^{er} quintile pour les pays ayant les meilleures notes et le 5^e pour les pays ayant les plus mauvaises.

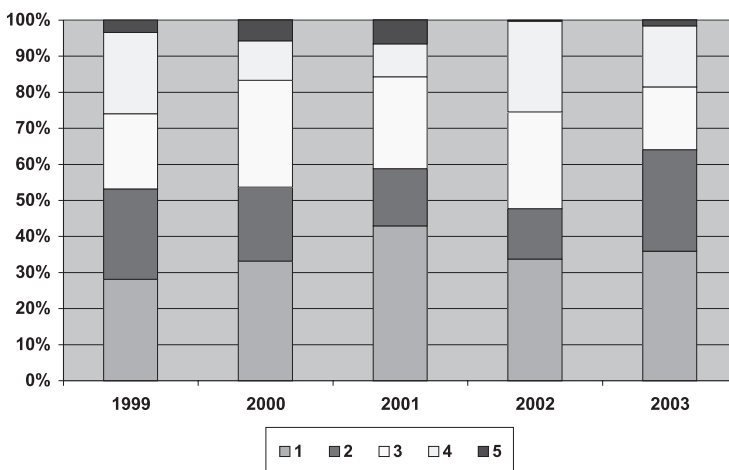
conclusions sur la sélectivité de l'AFD selon le critère de gouvernance. Pour ce faire, il faut pouvoir isoler le rôle de la gouvernance, ce que permet une analyse économétrique du type Dollar et Levin. L'estimation de l'élasticité de l'aide (base décaissements) de l'AFD par rapport à la qualité de la gouvernance, en tenant compte du niveau de revenu et de la taille de la population, fait apparaître un faible coefficient, bien que sensiblement supérieur à celui de la France (0.61 contre -0.07).

En conclusion, l'application du modèle de Dollar et Levin aux décaissements de l'AFD (avec les limites méthodologiques formulées plus haut) suggère que l'aide de l'AFD est relativement plus sélective que l'aide globale française et que la moyenne de l'ensemble des bailleurs bilatéraux et multilatéraux, selon le critère de pauvreté pour la période 1999-2002. En revanche, elle n'apparaît guère plus sélective que l'aide globale de la France en matière de gouvernance.

Graphique 4.10 : Répartition par quintile de CPIA
Engagements totaux, 1999-2003



Graphique 4.11 : Répartition par quintile de WBI
Engagements totaux, 1999-2003



Source : Cachau, 2003

Annexe 4.1

Performances des pays donneurs selon McGillivray (1989)

Tableau 4.6.
Indice de l'aide par habitant pondérée par le revenu,
1969-1984

Donneurs	Moyenne	Rang	Maximum1	Minimum1
Belgique	93.74	1	97.91	88.86
Finlande	93.20	2	99.90	88.46
Danemark	92.65	3	94.12	91.37
Norvège	92.33	4	95.43	89.59
Suisse	88.46	5	93.43	77.41
Hollande	88.35	6	91.61	76.51
Canada	87.94	7	91.81	75.45
Suède	87.58	8	92.80	79.75
Australie	87.47	9	90.48	85.32
Royaume-Uni	86.07	10	91.50	78.99
Japon	81.59	11	90.98	67.57
France	78.27	12	84.54	71.03
Italie	77.22	13	94.39	46.39
Allemagne	76.72	14	85.70	67.07
Nvelle Zélande	73.93	15	76.40	71.10
Autriche	72.94	16	91.86	27.22
Etats-Unis	63.63	17	84.57	43.83
CAD	77.14		85.71	69.64
Multilatérale	86.59		90.20	81.44
CAD et Multilatérale	79.93		85.99	74.20

Source : McGillivray (1989 : 565).

1/ Les calculs ont été effectués année par année pour la période 1969-1984. Le maximum (minimum) à la valeur maximale (minimale) prise par l'indicateur sur cette période.

Annexe 4.2

Les performances des pays donateurs selon le *Center for Global Development*

Tableau 4.7
**L'indicateur d' « engagement pour le développement »,
scores :**

Pays	Aide	Commerce	Investissement	Migration
Allemagne	3.9	5.8	6.7	6.1
Australie	2.9	4.4	6.5	8.8
Autriche	3.7	5.8	4.4	2.9
Belgique	6	5.8	4.3	2.6
Canada	3.6	5.7	6.3	11.2
Danemark	12.3	5.8	4.8	6.1
Espagne	2.0	5.8	4.5	2.3
Etats-Unis	1.9	6.7	5.6	10.5
Finlande	5.0	5.7	5.1	2.6
France	6.0	5.8	4.7	2.7
Grèce	1.8	5.8	4.1	6.2
Hollande	11.2	5.9	6.7	5.9
Irlande	3.0	5.8	2.7	5.8
Italie	2.8	5.9	5.3	3.6
Japon	2.4	3.4	4.6	1.9
Norvège	10.6	-2.7	5.3	4.9
Nouvelle Zelande	0.8	5.9	2.9	5.0
Portugal	2.3	5.8	5.6	2.8
Royaume-Uni	4.8	5.8	6.4	4.4
Suède	12.4	5.8	3.8	5.1
Suisse	5.8	0.3	4.7	3.6
Moyenne	5.0	5.0	5.0	5.0
Ecart-type	3.5	2.2	1.1	2.5

Source : Roodman (2004), complété par les auteurs pour la dernière colonne.

Conclusion

Cette étude avait pour objet de présenter les débats provoqués par les travaux de Burnside-Collier-Dollar, en insistant sur les implications politiques de ces études et sur leurs interactions avec les acteurs opérationnels de l'aide au développement. En analysant les conditions de l'efficacité de l'aide en termes de croissance, Burnside et Dollar ont formalisé l'idée d'un principe de sélectivité des pays receveurs en fonction de la qualité de leurs politiques économiques. Ensuite, Collier et Dollar ont poursuivi cette analyse en l'étendant à la question de la réduction de la pauvreté. Ils proposent une ré-allocation de l'aide en fonction du niveau de pauvreté des pays receveurs, mais également en fonction de la qualité de leurs politiques économiques et de leur environnement institutionnel.

La logique d'une allocation de l'aide fondée sur les performances économiques et institutionnelles des pays receveurs a fait l'objet d'importantes critiques, qui sont présentées tout au long de ce document. Toutefois, l'accent a été mis sur les critiques s'apparentant aux conditions alternatives d'efficacité de l'aide, en rappelant leurs implications pour une allocation de l'aide visant à réduire la pauvreté.

Ainsi, il a été souligné que les pays en développement peuvent rencontrer des problèmes de capacité d'absorption de l'aide, indépendamment de la qualité de leurs politiques économiques. De même, une source alternative d'efficacité consisterait pour

l'aide à compenser les chocs externes commerciaux et climatiques subis par les pays en développement. Enfin, d'autres auteurs ont mentionné l'importance de l'instabilité socio-politique et des guerres civiles dans les pays en développement, et ont analysé l'influence de ces phénomènes sur l'efficacité de l'aide. Ainsi, a-t-il été identifié que, si l'aide est moins efficace dans les pays instables, elle gagne au contraire en efficacité dans les périodes de post-conflit.

L'attitude des bailleurs de fonds vis-à-vis de ce débat académique et des recommandations qui en découlent sont variées. Les États-Unis ont largement adopté le principe d'une sélectivité *ex ante* sur la base non seulement de critères de besoin, mais également de critères quantitatifs de performance. Ainsi, le mode de gestion du *Millennium Challenge Account* (MCA), créé par l'administration Bush pour augmenter de 50 % le budget américain d'aide au développement sur les trois prochaines années, s'inspire directement des recommandations de cette littérature. L'administration établit *ex ante* une liste de pays receveurs éligibles au MCA sur la base de 16 critères destinés à évaluer dans quelle mesure les pays sont « gérés de manière juste, investissent dans leur capital humain et favorisent l'émergence d'une liberté économique ». Les critères de performance retenus incluent des indicateurs tels que le déficit budgétaire, la politique commerciale, les taux de vaccination, les taux d'achèvement du cycle primaire d'éducation, le contrôle de la corruption et la protection des libertés civiles.

Le Royaume-Uni, de son côté, s'est engagé dans une

réflexion critique à propos de ce débat. Dans le cadre d'une réflexion plus large concernant l'allocation de ses ressources d'aide publique entre pays receveurs et entre canaux bilatéraux et multilatéraux, l'agence de développement britannique, le DFID, explore les possibilités d'appliquer un modèle d'allocation plus systématique, inspiré de celui de l'AID qui accorde un rôle primordial aux performances des pays receveurs. Tout en acceptant le principe d'une sélectivité, le DFID propose d'amender et d'adapter le modèle de l'AID, en prenant en compte les différentes critiques énoncées dans la littérature (Beynon, 2003). Ainsi, par exemple, cette agence propose-t-elle d'ajuster l'allocation fondée sur les niveaux de pauvreté et de qualité des institutions et des politiques économiques, en fonction des chocs externes subis par les pays et des situations de conflit et de post-conflit.

Quant à l'aide publique française, ce débat sur la sélectivité n'a eu qu'un impact très récent et limité sur son mode de gestion. Sous la pression de certains travaux récents (Dollar et Levin, 2004 ; CAD, 2004 ; Birdsall et Roodman, 2003) mettant en évidence le manque de sélectivité de l'aide française, les autorités françaises se sont fixé comme objectif pour 2005 une rationalisation de l'allocation de l'aide bilatérale, en considérant des indicateurs de performance comme critères d'allocation (CICID, 2004).

L'influence du débat sur l'efficacité de l'aide et sa sélectivité a donc été importante. Pourtant, certains auteurs ont critiqué le principe même de sélectivité de l'aide. Ainsi Berg (2002) considère que la communauté internationale se trompe de

combat. Selon lui, focaliser le débat sur la sélectivité pour accroître l'efficacité de l'aide ne produira pas les effets escomptés. En effet, les conditions d'une plus grande efficacité seraient plutôt à rechercher dans une réforme des modalités de l'aide et de certains comportements des bailleurs de fonds, qui sont les principaux responsables des échecs de l'aide au développement. Enfin, Cogneau et Naudet (2004) réfutent le principe de sélectivité pour une plus grande efficacité de l'aide, et proposent de lui substituer une sélectivité pour une plus grande équité. Selon eux, un modèle d'allocation de l'aide devrait avoir pour objectif d'égaliser les chances de chaque personne pauvre de sortir de sa condition de pauvreté, quels que soient les handicaps structurels de son pays.

Bibliographie

ADES A. et H.B. CHUA (1997), "Thy Neighbor's Curse: Regional Instability and Economic Growth", *Journal of Economic Growth* 2.

ADLER J.H.(1965), *Absorptive Capacity, the Concepts and its Determinants*, Brookings Institution, Washington DC.

ALESINA A. et B. WEDER (2002), "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid ?", *American Economic Review* 92(4).

ALESINA A. et D. DOLLAR (1998), *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why ?*, NBER Working Paper 6612, Cambridge, Massachusetts.

ALESINA A. et D. DOLLAR (2000), "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why ?", *Journal of Economic Growth* 5.

ALESINA A. et R. PEROTTI (1996), "Income Distribution, Political Instability, and Investment", *European Economic Review* 40.

ALESINA A., S. OZLER, N. ROUBINI et P. SWAGEL (1996), "Political Instability and Economic Growth", *Journal of Economic Growth* 1.

ALESINA A. et A DRAZEN (1991), "Why are Stabilizations Delayed?", *The American Economic Review*, Vol. 81 N°5.

AMPROU J. et E. DURET (2000), "Réformes, Groupes d'Intérêt et Dépendance à l'Aide: Théorie et Estimation Econométrique", in *Survivre grâce à l'Aide, Réussir malgré l'Aide*, Cahier des Sciences Humaines No.13, Autrepart, IRD.

AZAM J-P., J-C. BERTHÉLEMY et S. CALIPEL (1996), "Risque politique et croissance en Afrique", *Revue Economique* 47(3).

BANQUE MONDIALE (2004), *IDA's Performance-Based Allocation System : Update on Outstanding Issues*, Washington DC.

BANQUE MONDIALE (2002), *World Bank Group Work in Low-Income Countries Under Stress : A Task Force Report*, Washington DC.

BANQUE MONDIALE (2001), *Review of the Performance-Based Allocation System, IDA10-12*, OED IDA Review, Operations Evaluation Department, The World Bank.

BANQUE MONDIALE (1994), *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*, Washington DC.

BANQUE MONDIALE (1995), *A Continent in Transition: Sub-Saharan Africa in the mid-1990s*, Washington DC.

BANQUE MONDIALE (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Oxford University Press, New York.

BAUER P. (1987), "Creating the Third World: Foreign Aid and its Offspring", *Journal of Economic Growth*, Vol.2, N°4.

BAUER P. (1993), *Development Aid: End It or Mend It ?*, Occasional Paper N°43, "International Center for Economic Growth".

BERG E. (2002), "Recent Debates on Aid Effectiveness: a Critical View", in *Partners in Africa: What Sort of Aid for What Sort of Development ?*, SDC Publications on Development, Swiss Agency for Development and Cooperation.

BERG E. (2002), *Increasing the Effectiveness of Aid : A Critique of Some Current Views*, Papier présenté pour la Réunion du groupe d'expert, Département des Affaires Sociales et Economiques, Nations Unies, 24-25 janvier 2002 (traduction française à paraître dans la Revue d'Economie du Développement).

BERG E., P. GUILLAUMONT, J. PEGATIENAN et J. AMPROU (2001), "Côte d'Ivoire", in DEVARAJAN S., D. DOLLAR and T. HOLMGREN (eds) (2001), *Aid and Reform in Africa. Lessons from Ten Case Studies*, IBRD, World Bank, Washington D.C.

BERG E (1993), "Illusions, Erreurs et Effets Pervers en Matière d'Aide à l'Ajustement" in, MICHAÏLOF S. (dir. pub.) *La France et l'Afrique - Vademecum pour un Nouveau Voyage*, KARTHALA, Chap 21.

BERG E. (1997a), "Dilemmes dans les Stratégies d'Aide", *Revue d'Economie du Développement*, No.4 Décembre.

BERTHÉLEMY J-C. et A. TICHIT (2002), "Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions. A Three-dimensional Panel Analysis", *WIDER Discussion Paper 2002/123*, Helsinki.

BERTHÉLEMY J-C. et A. VAROUDAKIS (1996), "Financial Development, Policy and Economic Growth", in N. Hermes et R. Lensink (eds), *Financial*

Development and Economic Growth: Theory and Experiences from Developing Countries, Routledge, London.

BEYNON J. (2001), *Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity*, présenté au séminaire joint Centre de Développement / CAD " Aid effectiveness, selectivity and poor performers ", OCDE, Paris 17 janvier 2001.

BEYNON, J. (2003), *Poverty Efficient Aid Allocations*, Collier and Dollar Revisited. ESAU Working Paper 2, Overseas Development Institute, London.

BINH T. et M. MCGILLIVRAY (1993), "Foreign Aid, Taxes and Public Investment: A Comment", *Journal of Development Economics*, vol. 41.

BIRDSALL N. et J.L. LONDONO (1997), "Asset Inequality Matters : An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", *American Economic Review* 32(2).

BIRDSALL N. et D. ROODMAN (2003), *The Commitment to Development Index: a Scorecard of Rich-Country Policies*, Center for Global Development.

BOONE P. (1996), "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid", *European Economic Review* 40.

BOURGUIGNON F. (2000), *The Pace of Economic Growth and Poverty Reduction*, mimeo, DELTA, Paris.

BRUNO M., M. RAVALLION et L. SQUIRE (1998), "Equity and Growth in Developing Countries : Old and New Perspectives on the Policy Issues", in Tanzi V. et K.Y. Chu (eds), *Income Distribution and High Quality Growth*, MIT Press, Cambridge.

BULIR, A. et HAMANN, A.J. (2001), *How Volatile and Unpredictable are Aid Flows, and What are the Policy Implications*, IMF Working Paper 01/167, International Monetary Fund, Washington D.C.

BURNSIDE C. et D. DOLLAR (1997), "Aid, Policies and Growth", *Policy Research Working Paper 1777*, World Bank Development Research Group, Washington D.C.

BURNSIDE C. et D. DOLLAR (1998), "Aid, the Incentive Regime and Poverty Reduction", *Policy Research Working Paper 1937*, World Bank Development Research Group, Washington D.C.

BURNSIDE C. et D. DOLLAR (2000), "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review* 90.

CACHAU J. (2003), *Etude des Engagements de l'AFD en Fonction de Critères de Gouvernance*, mimeo, AFD.

CAD (2004), *Examen de la France par les Pairs*, Paris

CERDI (2001), "L'allocation de l'aide française : déterminants et comparaison avec l'ensemble des pays membres du CAD", rapport au ministère des Affaires étrangères, Paris.

CHAUVET, L. et GUILLAUMONT, P (2004), "Aid and Growth Revisited : Policy, Economic Vulnerability, and Political Instability", in Tungodden, B., Stern, N., Kolstad, I. (eds). *Towards Pro-Poor Policies – Aid, Institutions and Globalization*, World Bank / Oxford University Press.

CHAUVET, L. et GUILLAUMONT, P. (2004b), *Aid Effectiveness in an Unstable Environment*. mimeo, Université d'Auvergne, CERDI.

CHENERY H.B. et A.M. STROUT (1966), "Foreign Assistance and Economic Development", *American Economic Review* 56(4), Part 1.

CICID (2004), *Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du Développement du 20 Juillet 2004 : Relevé de conclusions*, Paris.

CLEMENS M., S. RADELET ET R. BHAVNANI (2004), *Counting Chickens When They Hatch: the Short-Term Effect of Aid on Growth*, Center for Global Development, Washington DC.

COGNEAU D. et J.D. NAUDET (2004), *Qui Mérite l'Aide? Egalité des Chances, Aide Internationale et Réduction de la Pauvreté*, Série Notes et Documents, Agence Française de Développement, Paris.

COLLIER P., P. GUILLAUMONT, S. GUILLAUMONT-JEANNENEY et J.W. GUNNING (1997), "Redesigning Conditionality", *World Development*, Vol.25, N°9.

COLLIER P. et A. HOEFFLER (2001), *Regional Military Spillovers*, Version du 8 Mars 2001, Development Research Group, World Bank, Washington D.C.

COLLIER P. et A. HOEFFLER (2002), *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies*, *Policy Research Working Paper* 2902, World Bank, Washington D.C.

COLLIER P. et D. DOLLAR (2001), "Can the World Cut Poverty in Half ? How

Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals”, *World Development* 29(11).

COLLIER P. et D. DOLLAR (2002), “Aid Allocation and Poverty Reduction”, *European Economic Review* 46(8).

COLLIER P. et J. DEHN (2001), *Aid, Shocks and Growth*, World Bank, Development Research Group, Washington D.C.

COLLIER P. (1997), “The Failure of Conditionality”, in GWIN C. et J. NELSON, *Perspectives on Aid and Development*, Johns Hopkins University Press.

COLLIER P. (1999), “On the Economic Consequences of Civil War”, *Oxford Economic Papers* 51.

COLLIER P., L. ELLIOTT, H. HEGRE, A. HOEFFLER, M. REYNAL-QUEROL et N. SAMBANIS (2003), *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, World Bank Policy Research Report, World Bank et Oxford University Press, Washington D.C.

COMBES J-L et P. GUILLAUMONT (2002), “Commodity Price Volatility, Vulnerability and Development”, *Development Policy Review* 20(1).

CORNIA A., R. JOLLY et F. STEWART (1987), “Adjustment with a Human Face : Protecting the Vulnerable and Promoting Growth”, Oxford University Press, Oxford.

DALGAARD C-J. et H. HANSEN (2001), “On Aid Growth and Good Policies”, *Journal of Development Studies* 37(6).

DAWE D (1996), “A New Look at the effects of Export Instability on Investment and Growth”, *World Development* 24(12).

DE HAAN J. et C.L.J. SIERMANN (1996), “Political Instability, Freedom, and Economic Growth: Some Further Evidence”, *Economic Development and Cultural Change* 44(2).

DE JANVRY A. et E. SADOULET (2000), “Growth, Poverty and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-1994”, *Review of Income and Wealth* 46(3).

DEMÉCQ M. et P. GUILLAUMONT (1985), *Export Instability and Development: A Summary Review of the Literature*, mimeo, Université d’Auvergne, CERDI.

DESSUS S., J.-D. LAFAY et C. MORRISSON (1998), “A Politico-economic Model for Stabilization in Africa”, *Journal of African Economies*, Vol.7, N°1.

DEVARAJAN S., D. DOLLAR et T. HOLMGREN (2001), *Aid and Reform in Africa. Lessons from Ten Case Studies*, IBRD, World Bank, Washington D.C.

DFID et HM TREASURY (2003), "International Finance Facility: A Technical Note", London.

DOLLAR D. et A. KRAAY (2000), *Growth Is Good for the Poor*, World Bank, Development Research Group, Washington D.C.

DOLLAR D. et J. SVENSSON (2000), "What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?", *The Economic Journal*, Vol.110.

DOLLAR D. et V. LEVIN (2004), "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984–2002", *Working Paper 3299*, The World Bank, Washington D.C.

DUDLEY L. et C. MONTMARQUETTE (1976), "A Model of the Supply of Bilateral Foreign Aid", *American Economic Review* 66(1).

DURBARRY R., N. GEMMELL et D. GREENAWAY (1998), *New Evidence on the Impact of Foreign Aid on Economic Growth*, "CREDIT Research Working Paper 98/8", University of Nottingham.

EASTERLY W., R. LEVINE et D. ROODMAN (2003), *New Data, New Doubts: Revisiting "Aid, Policies, and Growth"*, Center for Global Development, Working Paper 26.

EASTERLY W., M. KREMER, L. PRITCHETT et L.H. SUMMERS (1993), "Good Policy or Good Luck ?", *Journal of Monetary Economics* 32.

EASTERLY, W. (2000), *The Lost Decades : Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998*, Mimeo, The World Bank, Washington D.C.

FEYZIOGLU T., V. SWAROOP et M. ZHU (1998), "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid", *World Bank Economic Review* 12(1).

FOSTER M (2003), *The Case for Increased Aid: Final Report to the DFID*, Mick Foster Economics LTD, Essex.

FOSTER J.E. et M. SZÉKELY (2001), *Is Economic Growth Good for the Poor ? Tracking Low Incomes Using General Means*, Préparé pour la Conférence, Asia and Pacific Forum on poverty : Reforming Policies and Institutions for Poverty Reduction, 5-9 février, Banque Asiatique de Développement, Manille.

FOSU A.K. (1992), "Political Instability and Economic Growth : Evidence from Sub-Saharan Africa", *Economic Development and Cultural Change* 40 (4).

FRANCO-RODRIGUEZ S., O. MORRISEY et M. MCGILLIVRAY (1998), "Aid and the Public Sector in Pakistan: Evidence with Endogenous Aid", *World Development* 26(7).

GALLUP J.L., S. RADELET et A. WARNER (1999), *Economic Growth and the Income of the Poor*, CAER II Discussion Paper 36, HIID, Harvard University, Boston.

GANG I.N. et H.A KHAN (1991), "Foreign Aid, Taxes and Public Investment", *Journal of Development Economics*, vol.24.

GANG I.N. et J.A. LEHMAN (1990), "New Directions or not : USAID in Latin America", *World Development* 18.

GEMMELL, N. et MCGILLIVRAY, M. (1998), "Aid and Tax Instability and the Government Budget Constraints in Developing Countries", *CREDIT Working Paper* 98/1, University of Nottingham.

GLEZAKOS C. (1973), "Export Instability and Economic Growth : A Statistical Verification", *Economic Development and Cultural Change* 21.

GOMANEE K., S. GIRMA, O. MORRISSEY (2003), "Searching for Aid Thresholds Effects ; Aid, Growth and the Welfare of the Poor", *CREDIT Working Paper*, University of Nottingham.

GOUNDER R. (1994), "Empirical Results of Aid Motivations : Australia's Bilateral Aid Program", *World Development* 22.

GOUNDER R. (1999), "Modelling of Aid Motivation Using Time Series Data : The Case of Papua New Guinea", *Oxford Development Studies* 27.

GUILLAUMONT P. et L. CHAUVET (1999), *Aid and Performance : A Reassessment*, mimeo, Université d'Auvergne, CERDI, Juin 1999.

GUILLAUMONT P. et L. CHAUVET (2001), "Aid and Performance : A Reassessment", *Journal of Development Studies* 37.

GUILLAUMONT P. (1971a), "Ambiguïtés dans le calcul des besoins d'aide internationale au développement", *Annales Economiques* 2.

GUILLAUMONT P. (1971b), *L'absorption du capital*, Cujas, Paris.

GUILLAUMONT P. (1994), "Politique d'ouverture et croissance économique : les effets de la croissance et de l'instabilité des exportations", *Revue d'Economie du Développement* 1.

GUILLAUMONT P. (1999), *Reducing Poverty by Aid Reallocation: Uncertainties and Alternative Assumptions*. Commentaire de l'article de P. Collier et D. Dollar (1999b) présenté à la Conférence Annuelle de la Banque mondiale sur l'Economie du Développement (ABCDE) Europe, Paris, Juin 1999.

GUILLAUMONT P. (2000); "Making Aid More Effective in Reducing Poverty : Comment", in *Governance, Equity and Global Markets*, Proceedings of the Annual Bank Conference on Development Economics in Europe, La Documentation Française, Paris.

GUILLAUMONT P. (2001), *On the Economic Vulnerability of Low Income Countries*, Etudes et Documents E 2001.02, CERDI, Clermont-Ferrand.

GUILLAUMONT P., S. GUILLAUMONT-JEANNENEY et J-F. BRUN (1999), "How Instability Lowers African Growth", *Journal of African Economies* 8(1).

GUILLAUMONT P. et GUILLAUMONT-JEANNENEY S. (1995), "La Conditionnalité à l'Épreuve des Faits" in RAINELLI M. (dir. pub.), *La Négociation Commerciale et Financière Internationale*, Economica.

GUILLAUMONT P (1995), *Propositions pour un Nouveau Type de Conditionnalité*, CERDI Université d'Auvergne, Note établie à la demande la Commission européenne, Direction Générale du Développement, Bruxelles.

GUILLAUMONT P. (2004), "Juger de la Sélectivité de l'aide : de Meilleures Evaluations sont Nécessaires", mimeo, CERDI, Clermont-Ferrand.

GYIMAH-BREMPOG K. (1991), "Export Instability and Economic Growth in Sub-Saharan Africa", *Economic Development and Cultural Change* 39.

HADJIMICHAEL M.T., D. GHURA, M. MÜHLEISEN, R. NORD et E.M. UÇER (1995), *Sub-Saharan Africa: Growth, Savings, and Investment, 1986-1993*, Occasional Paper 118, International Monetary Fund, Washington D.C.

HAGGARD S., J-D. LAFAY et C. MORRISSON (1995), *La Faisabilité Politique de l'Ajustement dans les Pays en Développement*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris.

HANSEN B. (2000), "Sample Splitting and Threshold Estimation". *Econometrica* 68 (3).

HANSEN H. et F. TARP (2001), "Aid and Growth Regressions", *Journal of Development Economics* 64 (2).

HANSEN H. ET F. TARP (2000), "Aid Effectiveness Disputed", *Journal of International Development* 12, (également publié dans Tarp F. (ed). *Foreign Aid and Development*. Routledge).

HELLER P. (1975), "A Model of Public Fiscal Behaviour in Developing Countries : Aid, Investment, and taxation", *American Economic Review*, 65-3.

HELTBERG R. (2001), "The Poverty Elasticity of Growth", *Wider Discussion Paper* 2002 / 21, Helsinki.

HJERTHOLM P., J. LAURSEN et H. WHITE (2000), "Foreign Aid and the Macroeconomy", in Tarp F. (ed), *Foreign Aid and Development*. Routledge.

HUDSON J. ET P. MOSLEY (2001), "Aid Policies and Growth : In Search of the Holy Grail", *Journal of International Development* 13.

IDA (2004), *IDA's Performance-Based Allocation System : Update on Outstanding Issues*, IDA, Washington D.C.

ISHAM J. et D. KAUFMANN (1999), "The Forgotten rationale for Policy Reform : the Productivity of Investment Projects ", *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 114(1),

KAUFMANN D., A. KRAY et M. MASTRUZZI (2003), "Governance Matters III : Governance Indicators for 1996-2002", mimeo, The World Bank, Washington D.C.

KENEN P.B. et S. VOIVODAS (1972), "Export Instability and Economic Growth", *Kyklos* 25.

KHADKA N. (1997), "Foreign Aid to Nepal. Donor Motivations in the Post-Cold War Period", *Asian Survey* 37(11).

KOSACK S. (2003), "Effective Aid : How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life", *World Development* 31(1).

LANDAU J-P. (2004), *Les Nouvelles Contributions Internationales pour le Financement du Développement*, Rapport au Président de la République française, Paris.

LEAMER E.E. (1983), "Let's Take the Con Out of Econometrics", *American Economic Review* 73(1), 31-43.

LENSINK R. et H. WHITE (1999), "Is there and Aid Laffer?", *CREDIT Research Paper* 99/6, University of Nottingham.

LENSINK R. et H. WHITE (2000), "Assessing Aid : A Manifesto for Aid in the 21st Century ?", *Oxford Development Studies* 28(1).

LENSINK, R., et H. WHITE (2001), "Are There Negative Returns to Aid ?", *Journal of Development Studies* 37(6).

LENSINK R. et O. MORRISSEY (1999), "Uncertainty of Aid Inflows and the Aid-Growth Relationship", *CREDIT Research Paper* 99/3, University of Nottingham.

LEVINE R. et D. RENELT (1992), "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review* 82 (4).

LLOYD T., O. MORRISSEY et R. OSEI (2001), "Aid, Exports and Growth in Ghana", *CREDIT Research Paper* 01/01, University of Nottingham.

MAIZELS A. et M.K. NISSANKE (1984), "Motivations for Aid to Developing Countries", *World Development* 12.

MCGILLIVRAY M. et E. OCZKOWSKY (1992), "A Two-Part Sample Selection Model of British Bilateral Foreign Aid Allocation", *Applied Economics* 24.

MCGILLIVRAY M. et O. MORRISSEY (2000), "Aid Fungibility in Assessing Aid : Red Herring or True Concern ?", *Journal of International Development* 12.

MCGILLIVRAY M. (1989), "The Allocation of Aid among Developing Countries : A Multi-Donor Analysis Using a Per Capita Aid Index", *World Development* 17 (4).

MCKINLAY R.D. et R. LITTLE (1978a), "The French Aid Relationship : A Foreign Policy Model of the Distribution of French Bilateral Aid 1964-70", *Development and Change* 9.

McKinlay R.D. et R. LITTLE (1978b), "A Foreign Policy Model of the Distribution of British Bilateral Aid, 1960-1970", *British Journal of Political Science* 8(3).

MCKINLAY R.D. et R. LITTLE (1979), "The US Aid Relationship : A Test of the Recipient Need and the Donor Interest Model", *Political Studies* 27(2).

MEERNICK J., E.L. KRUEGER et S.C. POE (1998), "Testing Models of U.S. Foreign Policy : Foreign Aid during and after the Cold War", *The Journal of Politics* 60 (1).

MELTZER A. (2000), *Report of the International Financial Institution Advisory Commission*, United States Congress, Washington, D.C.

MOSLEY P.(1987), *Overseas Aid : Its Defence and Reform*, Wheatsheaf Books, Brighton.

MOSLEY P., J. HUDSON et S. HORRELL (1987), "Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries", *Economic Journal* 97.

MOSLEY P., J. HUDSON et S. HORRELL (1992), "Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries : A Return to the Scene of the Crime", *Journal of International Development* 4(2).

MOSLEY P., J. HARRIGAN et J. TOYE (1995), *Aid and Power*, Vol. 1 et 2, Routledge, London.

MURDOCH J.C. et T. SANDLER (2002), "Economic Growth, Civil Wars, and Spatial Spillovers", *Journal of Conflict Resolution* 46(1).

NELSON J.(1990), "Introduction : The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations", in NELSON J., *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton University Press.

OZLER S. et J. HARRIGAN (1988), "Export Instability and Growth", Department of Economics, *Working Paper* 486, University of California, Los Angeles.

PACK H. et J. PACK (1990), "Is Foreign Aid Fungible ? The Case of Indonesia", *Economic Journal* 100.

PACK H. et J. PACK (1993), "Foreign Aid and the Question of Fungibility", *Review of Economics and Statistics*, 75(2).

PALLAGE, S. et ROBE, M.A., (2001), "Foreign Aid and the Business Cycle", *Review of International Economics* 9.

PSACHAROPOULOS G., S. MORLEY, A. FISZBEIN, H. LEE, et W. WOOD (1995), "Poverty and Income Inequality in Latin America During the 1980s", *Review of Income and Wealth* 41(3).

RAMEY G. et V. RAMEY (1995), "Cross Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth", *American Economic Review* 85(5).

RAVALLION M. et G. DATT (1996), "How Important to India's Poor Is the Sectoral Composition of Economic Growth ?", *The World Bank Economic Review* 10(1).

RAVALLION M. et S. CHEN (1997), "What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Distribution and Poverty ?", *World Bank Economic Review* 11 (2).

RAVALLION M. (2000), *Growth and Poverty: Making Sense of the Current Debate*, World Bank, Washington D.C.

RODRIGUEZ F. et D. RODRIK (2001), "Trade Policy and Economic Growth : A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence", in Bernanke B. et K.S. Rogoff (eds.), *Macroeconomics Annual 2000*, MIT Press for NBER, Cambridge, Massachusetts.

RODRIK D. (1998), "Where Did all the Growth Go? External Shocks, Social Conflicts, and Growth Collapses", NBER Working Paper 6350, Cambridge, Massachusetts.

RODRIK D. (1996), "Understanding Economic Policy Reform", *Journal of Economic Literature*, Vol. 34, N° 1.

ROEMER M. et M. GUGERTY (1997), *Does Economic Growth Reduce Poverty ?*, CAER II Discussion Paper 4, HIID, Harvard University.

ROODMAN, D. (2004), *The Commitment to Development Index, 2004 Edition*, Center for Global Development, Washington D.C.

ROSENSTEIN-RODAN P.N. (1961), "International Aid for Underdeveloped Countries", *Review of Economics and Statistics* 43(2).

SACHS J. et A. WARNER (1995), "Sources of Slow Growth in African Economies", *Journal of African Economies* 6.

SACHS J. (1994), *Life in the Economic Emergency Room*, in Williamson J. (ed), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington D.C.

SALA-I-MARTIN X. (1997), "I Just Ran Two Million Regressions", *American Economic Review Papers and Proceedings* 87(2).

SAMBANIS N. (2001a), "Do Ethnic and Nonethnic Civil Wars Have the Same Causes ? A Theoretical and Empirical Inquiry (Part 1)", *Journal of Conflict Resolution* 45 (3).

SEVERINO J-M. et O. CHARNOZ (2004), "Veut-on Aider les Pays Pauvres ?", *Revue Proposer*, Juillet.

STILES K. W.(1990), "IMF Conditionality : Coercion or Compromise?", *World Development*, Vol. 18, N° 7.

TARP F., C.F. BACH, H. HANSEN et S. BAUNSGAARD (1998), *Danish Aid Policy: Theory and Empirical Evidence*, Discussion Paper 98/06, University of Copenhagen, Institute of Economics, Copenhagen.

THIEL R.(1996), "The Helplessness of Development Policy: An Assessment of Aid in the Modern World", *Aid and Cooperation*, Vol.6.

THOMAS V., A. CHHIBER, M. DAILAMI et J. de MELO (eds.) (1991), *Restructuring Economies in Distress: Policy Reform and the World Bank*, Oxford University Press.

TIMMER P. (1997), *How Well Do the Poor Connect to the Growth Process ?*, CAER II Discussion Paper 17, HIID, Harvard University.

VENIERIS Y.P. et D.K. GUPTA (1986), "Income Distribution and Sociopolitical Instability as Determinants of Savings: A Cross-Sectional Model", *Journal of Political Economy* 94.

VOIVODAS C.S. (1974), "The Effect of Foreign Exchange Instability on Growth", *Review of Economics and Statistics* 56.

WATERBURY J. (1989) "The Political Management of Economic Adjustment and Reform", in NELSON J., *Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment*, New Brunswick Transaction Books.

WHITE H. (1992), "The Allocation of Aid among Developing Countries", A Comment on McGillivray's Performance Index, *World Development* (20)11.

WILLIAMSON J. (ed.) (1994), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington D.C.

YOTOPOULOS P.A. et J.B. NUGENT (1976), *Economics of Development : Empirical Investigations*, Harper and Row, New York.

ZEDILLO E. (2001), "Rapport Technique du Groupe de Haut Niveau sur le Financement du Développement".

© MAGELLAN & Cie, 59 rue Caulaincourt - 75018 Paris
Tél : 01 49 70 67 36 - Fax : 01 40 82 98 73 - E-mail : wiltzmag@club-internet.fr
pour la conception et la mise en page

Imprimé en France
Dépôt Légal - 4^e trimestre 2004