

Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux

Jacky Amprou, économiste au département de la Recherche de
l'Agence Française de Développement

Lisa Chauvet, chargée de recherche à l'Institut de Recherche pour le
Développement, affectée à DIAL

Agence Française de Développement
Département de la Recherche

Sommaire

RÉSUMÉ/ABSTRACT	7/9
------------------------------	------------

INTRODUCTION	11
---------------------------	-----------

1. EFFICACITÉ DE L'AIDE EN MATIÈRE DE CROISSANCE :

LE RÔLE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES	15
---	-----------

1.1. L'analyse de Burnside et Dollar	16
--	----

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
---	----

1.3. Discussions sur l'indicateur de politique économique	32
---	----

1.4. La fragilité des résultats économétriques de Burnside et Dollar	34
--	----

2. EFFICACITÉ DE L'AIDE A RÉDUIRE LA PAUVRETÉ :

LE RÔLE D'UNE ALLOCATION FONDÉE SUR LES PERFORMANCES	39
---	-----------

2.1. Une allocation optimale pour réduire la pauvreté	40
---	----

2.1.1. Le modèle d'allocation optimale de Collier et Dollar	40
---	----

2.1.2. Des hypothèses critiquées	45
--	----

2.1.3. Efficacité ou égalité des chances : quels fondements pour une allocation optimale ?	50
--	----

2.2. Un exemple d'allocation fondée sur les performances :	
--	--

l'expérience de l'AID	51
-----------------------------	----

2.2.1. Le modèle d'allocation de l'AID	52
--	----

2.2.2. Le CPIA : un indicateur de performance ?	55
2.2.3. Les limites du modèle AID	58
2.3. Les évaluations de la sélectivité des bailleurs de fonds.....	62
2.3.1. Deux mesures de la sélectivité.....	62
2.3.2. les limites de ces mesures de la sélectivité	66
2.3.3. Une mesure alternative de la sélectivité :	
le profil moyen des donateurs.....	68

3. DES PROBLÈMES QU'UNE ALLOCATION DE L'AIDE FONDÉE

SUR LES PERFORMANCES NE RÉSOUT PAS	73
3.1. Des rendements marginaux décroissants de l'aide ?	73
3.2. Vulnérabilité aux chocs externes : un rôle compensateur pour l'aide ?	76
3.2.1. Effet des chocs extérieurs sur la croissance : état de la littérature....	77
3.2.2. L'influence de la vulnérabilité sur l'efficacité de l'aide	79
3.2.3. Implications pour l'allocation d'aide :	
un concept alternatif de performances ?	81
3.3. Instabilité politique et conflits : quel rôle pour l'aide ?	82
3.3.1. Instabilité socio-politique, conflits et croissance.....	82
3.3.2. L'efficacité de l'aide fonction de l'instabilité politique	
et des guerres	85
3.4. Fragilité des États : comment la prendre en compte ?	88
3.4.1. Concept(s) d'État fragile	88
3.4.2. L'aide aux États fragiles : l'analyse de Chauvet et Collier	89
3.4.3. La stratégie de la Banque mondiale dans les pays LICUS	93

4. DOUBLER PLUTÔT QUE RÉALLouer ? LES QUESTIONS DE LA

CAPACITÉ D'ABSORPTION ET DE LA VOLATILITÉ DE L'AIDE	97
4.1. Augmentation de l'aide et syndrome hollandais : un risque réel ?	101
4.2. Les contraintes institutionnelles pesant sur la capacité d'absorption	103

4.3. Le comportement des bailleurs de fonds :	
un obstacle à l'absorption de l'aide ?	106
4.4. Doublement et volatilité de l'aide : comment réduire l'incertitude ?	108
4.4.1. La volatilité de l'aide en question	109
4.4.2. Incertitude et imprévisibilité des flux d'aide	111
CONCLUSION	115
ANNEXES	119
1. Résultats économétriques de Burnside et Dollar (2000)	119
2. L'indicateur ARPP (<i>Annual Report of Portfolio Performance</i>)	122
BIBLIOGRAPHIE	125

Cette réédition de l'étude « Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats » reprend, en les actualisant, les fondements et les critiques des travaux de Burnside-Collier-Dollar sur l'allocation optimale de l'aide. Les implications politiques récentes de ces travaux sont également présentées, notamment l'évaluation du degré de sélectivité de l'allocation des pays donateurs et la question des États fragiles, « orphelins de l'aide ». Cette dernière est intimement liée à l'application du principe de sélectivité en fonction des performances économiques et institutionnelles. Par ailleurs, l'engagement de la communauté internationale à doubler l'aide pour financer les Objectifs du Millénaire pour le Développement a soulevé de nouvelles questions par rapport à la problématique de Burnside et Dollar. Deux d'entre elles attirent particulièrement l'attention des bailleurs de fonds : la capacité d'absorption des flux d'aide supplémentaires et la volatilité de l'aide qui risque d'accompagner sa forte augmentation. Cette étude examine les conclusions de plusieurs travaux proposant une typologie des contraintes pesant sur la capacité d'absorption des pays bénéficiaires d'aide. Parmi celles-ci, sont identifiées les contraintes macro-économiques, les contraintes politiques et institutionnelles et les contraintes engendrées par le comportement des bailleurs de fonds. Enfin, sont discutées les implications de la volatilité de l'aide dans le cadre d'un doublement des flux, en particulier les risques liés à l'imprévisibilité de l'aide.

This new edition of *Effectiveness and Allocation of Aid: A Survey* revisits and updates the foundations and reviews of Burnside, Collier and Dollar's work on optimal aid allocation. The recent political implications of this work are also presented, particularly the assessment of the selectivity of donors' allocations and the issue of fragile states, so-called "aid orphans". The latter is closely linked to the application of the principle of selectivity based on economic and institutional performance. In addition, the international community's commitment to double aid flows in order to finance the Millennium Development Goals has raised new questions regarding the Burnside-Dollar debate. Among these, two have caught the particular attention of donor agencies: absorption capacity for additional aid flows and aid volatility, which may go with a strong increase of aid. This study examines the conclusions of several works positing a typology of obstacles limiting the absorption capacity of aid-recipient countries. Among these are macroeconomic constraints, political and institutional impediments and constraints arising from donor behaviour. Finally, the implications of aid volatility are discussed in the context of doubling flows, and more precisely the risks linked to aid unpredictability.

Introduction

En 2005, nous avons publié une première version de cette revue de la littérature sur l'efficacité et l'allocation de l'aide. Il convenait alors de faire le bilan de plusieurs années d'intenses débats sur ces questions, provoqués par la publication en 1998 du rapport de la Banque mondiale *Assessing Aid*. L'objectif de ce rapport était de relancer le débat sur l'efficacité de l'aide alors que celle-ci traversait une crise de légitimité sans précédent, liée à la conjonction de facteurs à la fois politiques et économiques. Les mutations de l'environnement politique, marqué par la fin de la guerre froide, avaient 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 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 sur l'environnement incitatif des acteurs économiques 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 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 qu'ont été publiés les travaux de Burnside et Dollar (1997, 2000), sur lesquels était fondé le rapport *Assessing Aid*. Ces travaux soutiennent 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 de performance. Poursuivant dans cette direction, 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 déterminants alternatifs de l'efficacité de l'aide, qui affaiblissent les fondements même d'une allocation reflétant les performances économiques et institutionnelles. Nous verrons notamment que l'efficacité de l'aide pourrait dépendre d'autres facteurs tels que la vulnérabilité aux chocs externes ou les situations de conflit et de post-conflit. De plus, une allocation fondée sur les performances économiques et institutionnelles soulève la question des États fragiles, ces pays qui ne remplissent pas les conditions d'attribution de l'aide et qui sont pourtant parmi les moins avancés.

Les trois premières parties de cet ouvrage passent en revue les analyses de Burnside-Collier-Dollar et les critiques qui leur ont été adressées. La nouvelle version

de cette revue nous a toutefois permis de les compléter par deux nouveaux aspects du débat sur la sélectivité. D'une part, malgré l'absence de consensus, le paradigme dominant selon lequel l'aide doit être allouée prioritairement aux pays pauvres et performants a progressivement imposé un modèle de « bonnes pratiques » parmi les pays donateurs. Se sont alors développés des indicateurs évaluant dans quelle mesure les donateurs se conforment à ces pratiques. La nouvelle version du document contient une présentation détaillée de ces indicateurs et de leurs limites. D'autre part, l'application du principe de sélectivité a mis en lumière le cas des États dits « orphelins », exclus du système d'aide internationale du fait de leurs faibles performances économiques et institutionnelles. Ces pays, souvent considérés comme des États fragiles, sont par ailleurs perçus comme une menace pour la sécurité internationale (pandémies, terrorisme...). Les méthodes d'intervention dans ces pays se sont retrouvées au centre d'une réflexion qui est présentée dans la troisième partie.

Enfin, cette nouvelle version intègre une partie supplémentaire qui reflète le changement des préoccupations de la communauté internationale depuis 2004, liées à la mobilisation autour des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Plusieurs travaux ont récemment mis en évidence que ces objectifs ne pourraient être atteints en 2015 sans la mise à disposition de ressources externes additionnelles permettant aux pays les moins avancés d'échapper à la trappe à pauvreté. Ils s'accordent pour considérer qu'un doublement de l'aide est nécessaire. Les questions liées à la réallocation des flux ont dès lors été délaissées au profit de celles liées à la mobilisation de ressources et aux implications d'un doublement des flux d'aide. La perspective de ce doublement a fait resurgir deux problématiques anciennes liées à l'efficacité de l'aide – la volatilité des flux et les limites à la capacité d'absorption – que nous présentons en détail dans la quatrième partie.

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

1

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, jusqu'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 1998¹. Elle représente également une avancée majeure de la réflexion 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 depuis inspirés pour élaborer leurs stratégies d'aide au développement.

15

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).

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 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 les coefficients d'équations de croissance incluant une variable d'aide et un terme d'aide en interaction avec un indicateur de politique économique⁶. 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

2 Notamment développées par Mosley *et al.* (1987, 1992) et Boone (1996).

3 Mosley *et al.* (1987).

4 Cornia *et al.* (1987).

5 Depuis 1950, les études sur 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, etc.).

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

d'ouverture commerciale⁷. 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.

$$(1) \text{ Croissance} = -0,60.(\text{Revenu initial par habitant}) + 0,71^{**}.(\text{POL}) - 0,021.(\text{Aide/PIB}) \\ + 0,19^{**}.(\text{Aide/PIB} \times \text{POL}) + \gamma X.$$

$R^2 = 0,36$, $N = 270$, ** : significatif au seuil de 5 %.

Dans cette équation, *POL* représente un indicateur agrégé de politiques macro-économiques (voir en annexe 1) et *X* est un ensemble de variables de contrôle (la qualité institutionnelle, la profondeur financière, la fragmentation ethno-linguistique, les assassinats politiques).

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 fortes 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,

⁷ De façon novatrice, les auteurs agrègent ces trois variables dans un indicateur composite en les pondérant par leur impact respectif sur la croissance (voir annexe 1).

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) et (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 recommandations 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'État. 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*

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

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 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 *et al.* (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 aux dépenses de fonctionnement du gouvernement. Enfin, Feyzioglu *et al.* vérifient que le secteur ciblé par le pays donneur est bien celui financé effectivement par l'aide. 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

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.

communications ne soient pas fongibles, tandis que le résultat opposé apparaît pour l'éducation, l'agriculture et l'énergie.

Cette étude a toutefois fait l'objet de nombreuses critiques¹⁰ : l'échantillon de pays est très restreint, l'analyse sectorielle ne traite que des prêts concessionnels, le pouvoir explicatif du modèle économétrique est très faible et le caractère significatif des coefficients est discutable. De plus, les analyses transversales de la fongibilité ne laissent pas transparaître 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, passant par exemple sous silence la littérature relative aux modèles de réponse fiscale (McGillivray et Morrissey, 2000)¹¹. Ces modèles examinent les mécanismes par lesquels l'aide peut engendrer certains 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 *et al.* (1998) mettent en évidence que, dans le cas du Pakistan sur la période 1965-95, la moitié de l'aide s'est répercutée sur le niveau des dépenses de fonctionnement 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.

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

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

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

Une revue détaillée de ces études est proposée par Amprou et Cottet (2007).

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, dans l'hypothèse où 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 en matière de politique économique. 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 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

13 Hjertholm *et al.* (2000 : 356) et McGillivray et Morrissey (2000).

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

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 déboursments. 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), 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 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

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

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 déboursments à des réformes destinées à favoriser durablement la croissance économique) ont contribué à pervertir le système¹⁷. Deux éléments principaux semblent 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 situation¹⁸. 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

¹⁶ Guillaumont, 1995.

¹⁷ Guillaumont, 1995.

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

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

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

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 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 largement 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 donateurs bilatéraux ont également parfois adopté la même attitude en raison de leurs liens politiques avec les États.

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 de la remise en cause de l'efficacité 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).

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.

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

A 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 19 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 mêmes 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.

Évaluation 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 19 pays concernés. L'impact des décaissements de ces tranches variables sur le flux total d'aide européenne est encore plus limité. A 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 termes. 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 termes 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 en tenant compte de l'influence des facteurs exogènes, c'est-à-dire des facteurs indépendants de la volonté des gouvernements (chocs climatiques ou externes, etc.). C'est précisément le sens donné à la « performance » que de représenter des résultats ajustés ou corrigés en tenant compte de l'influence de ces facteurs.

Source : CERDI, 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.

29

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 les coefficients d'une équation de politique économique en fonction des

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

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. Pour un échantillon de 60 pays, ils identifient une centaine d'épisodes d'augmentation et de diminution 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 (2004a). 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

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, dans le même temps, soutenu les réformes dans certains cas et permis le maintien de mauvaises politiques dans d'autres. Alors, l'effet moyen de l'aide sur les réformes est nul.

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.

initialement faibles, puisque les perspectives d'amélioration grâce à l'aide sont plus grandes. Chauvet et Guillaumont (2004a) 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. Chauvet et Collier (2005, 2006a) défendent une idée similaire, mais en définissant de manière spécifique la faiblesse des conditions initiales. Leur analyse porte sur les États dits « fragiles », caractérisés notamment par la faiblesse de leurs politiques économiques. L'influence de l'aide dans ce contexte dépend crucialement de la synchronisation de l'intervention avec la séquence des réformes. Leurs analyses sont présentées en détail dans la section 3.4.

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'intérêt 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 rente, 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'Ouganda)²⁶, mais que les pays donateurs n'ont pas distingué efficacement les différents types de pays receveurs et les

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.

différentes 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'État 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'État 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'État 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'État.

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 au surplus budgétaire, il 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 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 : hétérogénéité de la variable dépendante, spécification de la relation aide-croissance, échantillon de pays retenu.

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.

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) explorent l'influence de l'hétérogénéité de l'aide sur son efficacité, en fonction de l'horizon temporel choisi. Ainsi ces auteurs distinguent-ils l'appui budgétaire et l'aide aux infrastructures de transports, qui peuvent avoir une influence à court terme sur la croissance, de l'aide dirigée vers les secteurs sociaux susceptible d'influencer plutôt la croissance à moyen ou long terme. Une troisième catégorie d'aide, l'aide d'urgence, n'a pas, selon ces auteurs, pour but premier d'augmenter la croissance. Ils désagrègent l'aide totale en aide d'urgence, de « court terme » ou de « long terme ». Pour cela, ils utilisent les données sectorielles des engagements d'aide fournis par l'OCDE-CAD³⁰. L'introduction de la variable d'aide de « court terme » dans des estimations de croissance suggère que ce type d'aide influence positivement la croissance et ce, indépendamment de la qualité des politiques économiques. L'argument selon lequel tenir compte de la nature de l'aide permet de faire apparaître une influence positive de l'aide de « court terme » est toutefois affaibli par l'influence également positive de l'aide dite de « long terme » dans l'étude de Clemens *et al.* (2004).

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-t-elle la disparition du lien entre la qualité des politiques économiques et l'efficacité de l'aide (Hansen et Tarp,

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

30 Les déboursments par secteurs sont calculés par les auteurs en appliquant aux déboursments agrégés la part des engagements sectoriels dans les engagements totaux.

2001 ; Guillaumont et Chauvet, 2001)³¹. Ces différentes études seront présentées en détail dans la troisième partie.

D'autres encore se sont penchés sur les questions d'échantillon de pays retenu. En effet, les résultats de Burnside et Dollar dépendent de l'exclusion par ces auteurs de cinq points d'observation considérés comme des points aberrants dans leur échantillon (annexe 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 quant à 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.

L'échantillon se révèle également très important dans l'étude d'Easterly, Levine et Roodman publiée dans l'*American Economic Review* en 2004. Ces auteurs complètent la base de données de Burnside et Dollar pour tenir compte de la sous-période de quatre ans allant de 1993 à 1997 – l'étude initiale de Burnside et Dollar s'arrêtait en 1993 – mais également pour augmenter le nombre de pays pris en compte dans l'étude. L'échantillon passe ainsi de 56 pays et 275 observations à 62 pays et 356 observations. L'originalité de l'étude d'Easterly *et al.* est de se focaliser sur les questions d'échantillon : à l'exception des nouvelles observations introduites, la spécification des estimations économétriques sont parfaitement identiques à celles de Burnside et Dollar. De cet exercice purement statistique ressort une fois de plus l'absence de robustesse de la relation économétrique entre l'aide, les politiques économiques et la croissance. Que l'on tienne compte ou non des points aberrants, la relation non linéaire entre l'aide et la croissance n'est plus significative dans l'analyse d'Easterly *et al.* Dans une réponse

31 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.

à ces auteurs, Burnside et Dollar (2004) défendent que la modification des résultats obtenus tient aux caractéristiques des pays rajoutés dans l'échantillon : sur les onze observations influençant négativement le coefficient de l'aide en interaction avec les politiques économiques, sept proviennent des ajouts opérés par Easterly *et al.* Mais peu d'arguments leur permettent de remettre en cause les résultats statistiques obtenus par Easterly *et al.* Burnside et Dollar invoquent donc certains faits stylisés issus d'études de cas pays pour réitérer leur soutien à l'hypothèse d'une influence positive des politiques économiques sur l'efficacité de l'aide. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le rapport *Assessing Aid* reconnaît la fragilité des résultats économétriques qui fondent ses conclusions, mais soutient également que le lien entre les politiques économiques et l'efficacité de l'aide est confirmé par des études de cas pays.

Alors que l'aide au développement traversait une crise de légitimité sans précédent, 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 réallocation 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.

Efficacité de l'aide à réduire la pauvreté : le rôle d'une allocation fondée sur les performances

2

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 – 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 de moitié la pauvreté dans le monde d'ici à 2015. Ainsi, dans la perspective de la réalisation des OMD, l'analyse de Collier et Dollar (2001, 2002) pose la question suivante : en fonction de quels critères les pays donateurs doivent-ils allouer leur aide s'ils veulent avoir un effet maximum sur la réduction de la pauvreté ?

39

En se fondant sur les conclusions de l'analyse de Burnside et Dollar, ils défendent alors l'idée selon laquelle 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 présentons la démarche de Collier et Dollar, les principales conclusions de leur étude et les critiques qui lui ont été adressées. La deuxième section présente une expérience d'allocation de l'aide fondée sur les performances : celle de l'Association internationale de développement (AID). Enfin la troisième section discute les évaluations de la qualité de l'allocation géographique – et donc de l'effort de sélectivité – des différents bailleurs de fonds.

2.1. Une allocation optimale pour réduire la pauvreté

Les implications normatives de l'analyse de Burnside et Dollar pour l'allocation de l'aide ont été formulées par Collier et Dollar (2001, 2002). Le cœur de leur analyse réside 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, p.1482). L'analyse de Collier et Dollar propose une allocation optimale de l'aide fondée sur un principe d'efficacité : à niveaux de pauvreté équivalents, c'est dans les pays où elle est le plus efficace que l'aide doit être prioritairement allouée.

2.1.1. Le modèle d'allocation optimale de Collier et Dollar

Collier et Dollar 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).

L'allocation géographique de l'aide qui permet de maximiser la réduction de la pauvreté est obtenue en égalisant, pour tous les pays receveurs, le nombre de

personnes sortant de la pauvreté grâce à un dollar supplémentaire d'aide. Pour procéder à cet exercice de maximisation de la réduction de la pauvreté par l'allocation d'aide, Collier et Dollar mesurent 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.

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. Collier et Dollar estiment donc une équation de croissance de la forme :

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

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

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

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 institutionnel. En effet, les auteurs utilisent l'indicateur CPIA 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 2.2.2 ; il se compose de 20 éléments distincts notés sur une échelle de 1 à 6 et pondérés également.

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 à 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.

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)³².

Les résultats des simulations mises en œuvre par Collier et Dollar sont présentés dans le tableau 1³³. 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 dollars supplémentaires – est parfois négative³⁴. En revanche, en Éthiopie, en Inde et en Ouganda, les montants d'aide reçus en 1996 sont faibles malgré une productivité

32 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.

33 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.

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

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 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 réallocation de façon optimale du montant d'aide total en 1996 aurait permis de faire 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 OMD, 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.

Tableau 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
Kirghizistan	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
Népal	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
Rép. de Bélarus	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

Tableau 1. (suite)
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 \$)
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
Roumanie	0,0	118,1	0,21	114,9
Russie	0,0	18,9	0,00	18,9
Rép. slovaque	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
Turkménistan	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.

2.1.2. Des hypothèses critiquées

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 fortes (Guillaumont, 2000) : (i) l'efficacité

de l'aide en termes de croissance est plus importante dans les pays ayant mis en place des politiques économiques saines, (ii) l'aide a des rendements marginaux décroissants, et (iii) 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.

Le point de départ selon lequel l'effet de l'aide sur la croissance dépend de la qualité des politiques économiques a 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. En effet, une vaste littérature a émergé à la suite des travaux de Burnside et Dollar, cherchant à identifier les différentes conditions dans lesquelles l'aide est efficace. L'allocation optimale proposée par Collier et Dollar reflète à la fois les niveaux de pauvreté et la qualité des politiques économiques des pays receveurs d'aide. Conditionner l'efficacité de l'aide par des caractéristiques autres que les politiques économiques aboutirait bien sûr à une règle d'allocation différente. Certains auteurs se sont penchés sur les problèmes de capacité d'absorption de l'aide (liés à ses rendements marginaux décroissants), d'autres sur la question des chocs externes subis par les pays en développement, d'autres encore sur celle des conflits civils dont souffrent nombre d'entre eux.

L'existence de rendements marginaux décroissants de l'aide ne fait pas non plus 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 détails dans la section 3.1, puis dans la partie 4). La spécification de la relation aide–croissance pose

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.

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 n'est pas, quant à lui, *significatif*. 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.

La troisième hypothèse – l'effet de l'aide sur la pauvreté passe par la croissance – appelle plusieurs critiques. La première porte sur la relation croissance-pauvreté. En effet, il semble émerger un relatif consensus concernant l'influence positive de la croissance sur la réduction de la pauvreté. Mais la dimension plus ou moins pro-pauvres de la croissance n'est pas établie. L'encadré 2 présente les principales conclusions de la littérature sur les liens entre croissance et réduction de la pauvreté.

Il ressort de cette présentation que l'élasticité de la pauvreté par rapport à la croissance est loin d'être identique pour tous les pays. L'hypothèse formulée par Collier et Dollar d'une élasticité constante et égale à 2 semble donc simplificatrice. Elle tend par ailleurs à favoriser les pays très inégalitaires (Beynon, 2003) – dont les taux de pauvreté sont plus élevés pour un niveau donné de revenu par habitant. 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.

47

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

Encadré 2.

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 pauvres³⁶. Toutefois, certains 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 du revenu. Ravallion (2000), Ravallion et Chen (1997) et Bruno *et al.* (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 latine³⁷.

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

36 Voir notamment Birdsall et Londono (1997), Roemer et Gugerty (1997), Gallup *et al.* (1999) et Dollar et Kraay (2000).

37 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.

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 sur 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 de l'Amérique latine, que les inégalités, comme la pauvreté, réagissent de manière contra-cyclique par rapport à 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.

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).

Un certain nombre d'études ont mis en évidence 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) ont analysé 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 infantile³⁸. Plus récemment, Gomanee *et al.* (2003) ont mis en

38 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.

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. Kosack (2003) souligne que l'aide n'a un effet sur l'indicateur de développement humain que dans les régimes démocratiques. Plus récemment encore, Fielding *et al.* (2006) ont mis en évidence l'influence positive de l'aide sur des variables liées aux OMD (accès à l'eau, éducation, etc.). Toutefois, cette influence globalement positive de l'aide se révèle assez peu favorable aux plus pauvres, puisque le sous-groupe des personnes les plus pauvres ne semble pas être le principal bénéficiaire des flux d'aide.

2.1.3. Efficacité ou égalité des chances : quels fondements pour une allocation optimale ?

Malgré des hypothèses critiquables, l'allocation optimale proposée par Collier et Dollar représente une avancée essentielle. En effet, au-delà de la modélisation adoptée par ces auteurs, leur apport principal est de proposer une *règle* d'allocation, par opposition à un système *discrétionnaire*. Adopter une règle permet aux pays donateurs de s'engager de manière crédible dans la réalisation d'un objectif et de rendre plus prévisibles les montants de l'aide.

La règle d'allocation optimale proposée par Collier et Dollar est fondée sur un principe d'efficacité : c'est en fonction de l'efficacité de l'aide à atteindre certains objectifs que l'aide doit être allouée. Sans remettre en question l'idée de l'élaboration d'une règle, certains auteurs ont fortement critiqué le principe d'efficacité sous-tendant l'allocation optimale de Collier et Dollar. Ainsi, Llavador et Roemer (2001) et Cogneau et Naudet (2005, 2007) défendent-ils une allocation optimale fondée sur un principe d'égalité des chances. La notion d'handicap structurel devient centrale,

puisque l'allocation optimale fondée sur un principe d'égalité des chances vise à compenser les handicaps structurels tout en récompensant les efforts, en matière notamment de politiques économiques. La règle d'allocation proposée par Cogneau et Naudet (2005, 2007) tient compte des perspectives de croissance, qui reflètent les handicaps structurels. Il est intéressant de noter que, très récemment, Wood (2006) a proposé un modèle d'allocation optimale qui est fondée sur un principe d'efficacité mais qui tient compte de l'horizon temporel et des objectifs futurs des pays donateurs. Cela amène l'auteur à introduire dans son analyse les perspectives de croissance future d'une manière similaire à Cogneau et Naudet, mais pour des raisons complètement différentes.

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

L'AID – l'organe du Groupe de la Banque mondiale spécialisé dans les prêts aux pays les plus pauvres – applique un modèle d'allocation de l'aide fondée sur les performances depuis plus de 20 ans. Dans le cadre d'AID 14, chaque pays éligible³⁹ se voit attribué automatiquement 3,3 millions de droits de tirages spéciaux (DTS), auxquels s'ajoute une dotation déterminée par le modèle. Le principal critère de ce modèle d'allocation est la performance dans la mise en œuvre de politiques encourageant la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Les modalités d'aide de l'AID (don ou prêt) dépendent de la capacité des pays bénéficiaires à ramener ou maintenir leur endettement

39 Trois critères sont utilisés pour déterminer l'éligibilité d'un pays aux crédits de l'AID :

- la pauvreté relative, définie comme une situation où le PNB par habitant est inférieur à un seuil déterminé, qui est actuellement de 1 025 USD (à partir du 1er juillet 2006) ;
- l'absence de solvabilité permettant d'emprunter aux termes du marché et par conséquent la nécessité de trouver des ressources à des termes concessionnels ;
- de bons principes de gestion économique, déterminés comme étant la mise en œuvre des mesures économiques et sociales en faveur de la croissance et de la réduction de la pauvreté.

extérieur à un niveau soutenable⁴⁰. Le choix des modalités d'aide pour un pays n'influence pas le montant qui lui est alloué, puisqu'il ne s'effectue qu'après l'allocation du montant (par habitant) sur la base des performances et des besoins du pays.

2.2.1. 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 deuxième 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 (CPR)

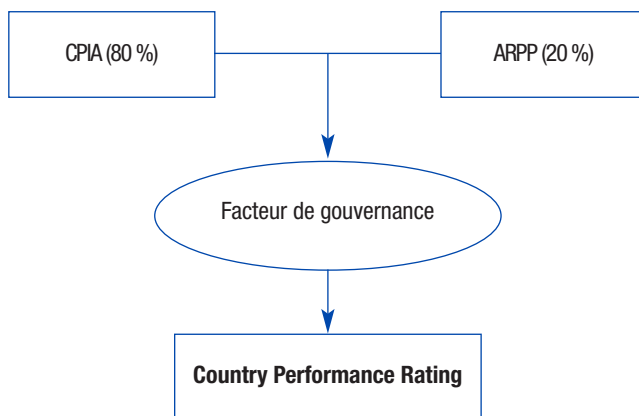
L'évaluation des performances des pays receveurs se fonde sur les notations issues de deux évaluations internes à la Banque mondiale : le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) et le *Annual Report on Portfolio Performance* (ARPP). Le CPIA est un indicateur de qualité des politiques, considérées 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, publié depuis 2006 seulement, le CPIA a largement été repris par les travaux de la Banque sur l'allocation de l'aide en

40 Contrairement au système en vigueur dans le cadre d'AID 13, pour lequel des critères multiples d'admissibilité avaient été adoptés, ce nouveau cadre prévoit un seul critère d'éligibilité pour les dons : le risque de surendettement des pays. L'évaluation de ce risque se fait sur la base de la méthode proposée conjointement par la Banque mondiale et le FMI dans le cadre de viabilité de la dette qu'ils ont défini pour les pays à faible revenu. Selon cette méthode, le degré d'affectation des dons est établi en fonction du niveau de risque estimé, en utilisant un barème de couleur inspiré du système des feux tricolores : 100 % de dons en cas de risque élevé (« feu rouge »), 50 % pour un niveau de risque moyen (« feu jaune ») et 0 % de dons pour un faible niveau de risque (« feu vert »).

fonction des performances. La section 2.2.2 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 »⁴¹. Le pourcentage de ces projets est converti en une note allant de 1 à 6, correspondant à l'échelle retenue pour le CPIA⁴² (voir détail en annexe 2).

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 CPR. 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 » (graphique 1).

Graphique 1.
Le Country Performance Rating



41 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.

42 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.

Prise en compte des besoins du pays

Sur la base du CPR, l'AID calcule un niveau d'aide indicatif pour chacun des pays éligibles (graphique 2), après avoir tenu compte (i) du niveau de revenu du pays, permettant d'augmenter l'allocation en faveur des pays à bas revenu, (ii) de la taille de la population (relation linéaire) et (iii) d'un ensemble de corrections, permettant par exemple d'accorder davantage aux pays en situation de post-conflit⁴³ ou au contraire de fixer un maximum pour les pays également éligibles à la BIRD (guichet non concessionnel de la Banque mondiale). L'ajustement pour le niveau de revenu est un point important de ce modèle d'allocation, puisque c'est le seul élément qui prend en compte les besoins du pays receveur (par rapport à ses performances) et donc qui introduit 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 16 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 habitant est la suivante :

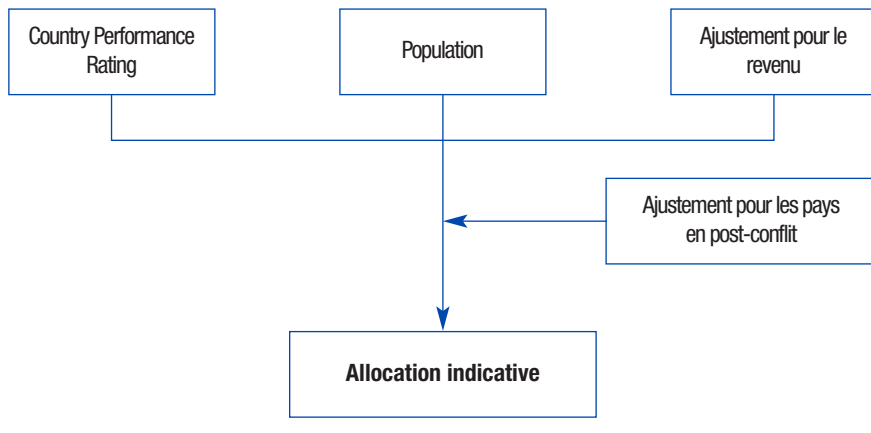
$$\text{Allocation} = f(\text{CPR}^{2,0}, \text{Pop}^{1,0}, \text{GNI/tête}^{-0,125})$$

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 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 de l'AID et incite le pays

⁴³ Pour les pays en post-conflit où la capacité d'absorption le permet, l'allocation est multipliée par deux environ pendant les trois premières années suivant la fin du conflit.

bénéficiaire à améliorer ses performances pendant la durée de vie du fonds. L'ampleur de l'écart entre l'allocation réelle par pays et l'allocation indicative du modèle est substantielle, puisqu'en moyenne elle atteint environ un tiers.

Graphique 2.
Allocation indicative à partir du *Country Performance Rating*



2.2.2. Le CPIA : un indicateur de performance ?

Le CPIA a pour objectif d'évaluer les instruments de politique, contrôlés 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 concerné⁴⁴. 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 et inter-temporelle.

44 Depuis 2006, 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 l'indice CPIA pour les pays éligibles à l'AID.

L'indicateur est composé de 16 rubriques, également pondérées, et regroupées en quatre catégories principales : gestion macro-économique, politiques structurelles, politiques en faveur de la réduction de la pauvreté et gestion du secteur public et des institutions (tableau 2). Chaque pays obtient une note individuelle sur une échelle allant de 1 à 6.

Les catégories A et B (gestion macro-économique et politiques structurelles) 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

Tableau 2.
Country Policy and Institutional Assessment (CPIA)

A. Gestion économique

1. Gestion macro-économique
2. Politique budgétaire
3. Gestion de la dette extérieure

B. Politiques structurelles

4. Politique commerciale
5. Stabilité et développement financier
6. Politiques et institutions pour la régulation de l'activité économique

C. Politiques en faveur de la réduction des inégalités

7. Genre
8. Équité de l'utilisation des ressources publiques
9. Renforcement des ressources humaines
10. Protection sociale et travail
11. Politiques et institutions en faveur du développement durable

D. Gestion du secteur public et institutions

12. Droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles de droit
13. Qualité des procédures budgétaires et investissements publics
14. Efficacité de la mobilisation des recettes
15. Qualité de l'administration publique
16. Transparence, responsabilité et risque de corruption du secteur public

Source : Banque mondiale.

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 toutefois qu'il existe certains chevauchements entre les rubriques, notamment en ce qui concerne celles 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*)—tel 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. Ce processus de notation ne permet en outre pas de prendre en compte les obstacles éventuels que certains pays rencontrent 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 CSLP (cadre stratégique de lutte contre la pauvreté), en particulier pour les rubriques 8 et 13.

Malgré ces évolutions, un rapport du Département d'évaluation des opérations (OED⁴⁵) de la Banque mondiale a émis en 2001 des réserves sur certains aspects du processus⁴⁶. 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 notés⁴⁷, (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.

2.2.3. Les limites du modèle AID

Clarifier et simplifier la prise en compte de la gouvernance

En 2003, la revue à mi-parcours du fonds AID 13 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 sociales⁴⁸», 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,

45 Aujourd'hui IEG (*Independent Evaluation Group*).

46 Banque mondiale (2001),

47 Easterly (2000).

48 Pour les détails des calculs de pondération, voir Banque mondiale (2004a).

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 de l'ARPP. Une simplification de la formule d'allocation faciliterait la compréhension du système de notation de l'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 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 1 025 US\$⁴⁹ 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 2.2.1, le niveau de pauvreté joue un rôle mineur, par rapport à celui des performances, dans le processus d'allocation. En 2004, dans le cadre des travaux préparatoires à la reconstitution du fonds AID 14, des voix s'élevaient à propos d'une meilleure prise en compte de la pauvreté.

49 Avant le 1^{er} juillet 2006, ce seuil était fixé à 865 US\$.

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 habitant⁵⁰. De plus, les 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 périodiques auprès des ménages. Par conséquent, un consensus existe pour considérer que le revenu par habitant est l'indicateur le plus adéquat, 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 soutient que privilégier le niveau de développement comme principal critère d'allocation revient à pénaliser les pays en croissance⁵¹. 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 qui une allocation de l'aide, permettant de maximiser l'efficacité en matière de réduction de la pauvreté, consiste à augmenter les volumes d'aide au fur et à mesure que le PIB par habitant croît, et ce jusqu'à un certain

50 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.

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

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.

Encadré 3. **Le Millennium Challenge Account**

Le *Millennium Challenge Account* (MCA) américain, créé par l'administration Bush à la suite de la conférence de Monterrey en 2002 et géré par la *Millennium Challenge Corporation* (MCC), représente une expérience d'allocation sélective de l'aide en fonction des performances. Il est présenté comme le nouvel outil financier de la politique américaine d'aide aux pays les moins avancés. Initialement doté de 5 milliards de dollars par an, avant que le congrès n'autorise en réalité qu'un milliard en 2004, 1,5 en 2005, 1,75 milliard en 2006 et 2007, il est la manifestation la plus visible de la nouvelle approche américaine de l'aide publique au développement (ADP). Cette approche peut se résumer de la façon suivante : sélectionner un nombre limité de pays qui ont démontré leur engagement à appliquer une bonne gouvernance économique et politique ; leur allouer des sommes importantes sous forme de dons pour financer des projets qu'ils auront eux-mêmes identifiés ; et leur demander de rendre des comptes sur l'utilisation des fonds et les résultats obtenus.

L'innovation importante de cet outil est le mode de sélection des pays éligibles fondé sur des critères de performance *ex ante*. Concrètement pour bénéficier du MCA, un pays doit satisfaire 16 critères de performance, répartis en trois catégories :

- (i) bonne gouvernance : respect des libertés publiques, des droits individuels et de la liberté d'expression, efficacité des pouvoirs publics, indépendance de la justice, contrôle de la corruption ;
- (ii) liberté économique : faibles risque-pays et inflation, politique fiscale équilibrée, politique d'ouverture commerciale, encadrement juridique du commerce, nombre de jours nécessaires à une création d'entreprise ;
- (iii) investissement dans le capital humain : dépenses en faveur de l'éducation primaire et de santé publique, taux de vaccination, part de la population féminine ayant achevé des études primaires. Actuellement, un groupe de travail réfléchit à l'ajout de critères supplémentaires reflétant la gestion des ressources naturelles.

Les critères d'allocation fondés sur les performances ont été définis sur la base d'indicateurs mesurés par des organes indépendants de l'administration. L'objectif de cette approche est d'avoir, en théorie, un processus objectif et transparent de sélection des pays.

Parallèlement aux critères de performance, les pays éligibles doivent également respecter des critères de niveau de revenu, puisque le MCA a aussi pour vocation d'être un outil de lutte contre la pauvreté. Néanmoins, comme pour l'AID, ce dernier critère n'est pas le plus important, puisque parmi les pays éligibles se trouvent des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (moins de 3,465 US\$ par habitant). Pour l'année 2006, 25 pays ont été déclarés éligibles aux financements du MCA. Parmi eux, 13 sont africains, quatre d'Amérique latine, trois d'Asie, quatre d'Europe de l'Est et un pays du Pacifique.

2.3. Les évaluations de la sélectivité des bailleurs de fonds

Puisque la sélectivité de l'aide est définie comme la qualité de son allocation géographique, tout jugement sur la sélectivité implique de comparer l'allocation effective de l'aide à ce que serait une allocation optimale. Quelques travaux tentent d'évaluer le degré de sélectivité des bailleurs de fonds. Nous présentons trois d'entre eux : les deux premiers se fondent sur l'analyse de Burnside et Dollar et accordent une place primordiale à la qualité des politiques économiques (Dollar et Levin, 2004 ; Roodman, 2004, 2005 et 2006), tandis que le troisième diversifie les critères de sélectivité pris en compte dans son évaluation.

2.3.1. Deux mesures de la sélectivité

L'analyse comparée de la sélectivité des différents donneurs a été initiée par McGillivray (1989, 1992) qui retenait comme critère de sélectivité le niveau relatif du produit par habitant des pays receveurs. Une étape supplémentaire a été franchie par Dollar et Levin

(2004, 2006) et par Roodman (2004) qui ont élargi les critères de sélectivité. Dollar et Levin partent d'un modèle d'allocation de l'aide par donneur (estimé sur des données annuelles de 1999 à 2002, puis sur des moyennes quinquennales) qui ne comprend comme variables explicatives que celles correspondant, selon eux, aux « bons critères » : le niveau du PIB par habitant (pour lequel on attend un coefficient négatif), la politique économique, mesurée par le CPIA (pour laquelle on attend un coefficient positif), ainsi que la population. L'élasticité de l'aide par rapport au revenu par habitant est supposée représenter la sensibilité de chaque donneur au niveau de pauvreté, l'élasticité par rapport au CPIA sa réponse à la qualité des politiques économiques du pays aidé. La moyenne simple des valeurs absolues de ces deux élasticités est prise comme indicateur de la sélectivité de l'aide de chaque donneur (tableau 3).

Tableau 3.
Indice de sélectivité de Dollar et Levin

Indicateur	Sélectivité liée à la politique (performance)	Sélectivité liée à la pauvreté (besoin)	Sélectivité globale
Aide totale	1,76*	-0,49*	1,12
Aide bilatérale	0,63	-0,38*	0,5
Aide multilatérale	2,57*	-0,83*	1,7
Cinq plus gros donateurs			
États-Unis	0,66	-0,76*	0,71
Japon	1,9	0,01	0,94
France	-0,07	-0,28	0,1
Allemagne	2,06*	-0,47*	1,27
Royaume-Uni	3,66*	-1,06*	2,36
Exemples de « bon élève »			
Danemark	4,77*	-1,11*	2,94
AID	4,23*	-4,20*	4,22

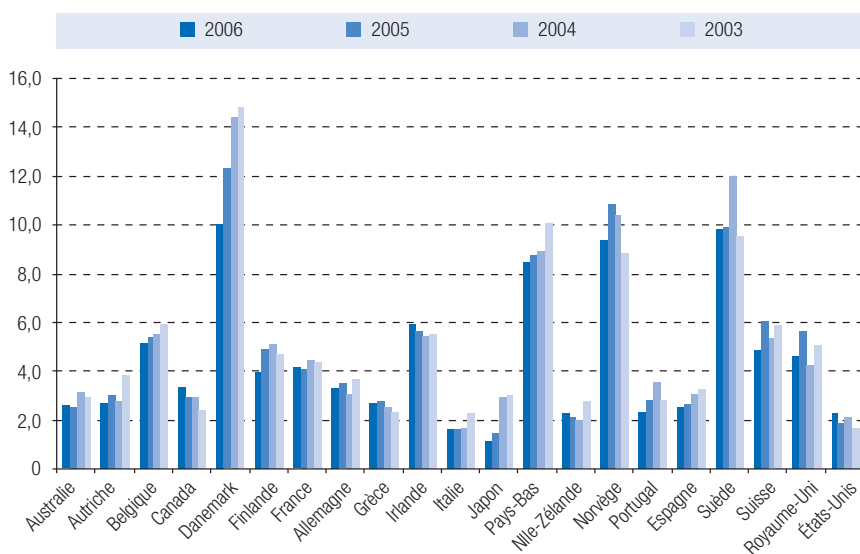
Source : Dollar et Levin, 2004.

* Elasticité différente de zéro pour un niveau de significativité de 10 %.

L'indicateur proposé par Roodman (plus directement inspiré des travaux de McGillivray) se distingue de celui de Dollar et Levin en ce qu'il ne repose pas sur des fonctions d'allocation géographique de l'aide économétriquement estimées. De manière

plus simple, l'indicateur de performance correspond au volume de l'aide ajusté pour tenir compte de la « qualité » de l'aide et en particulier de la sélectivité de l'aide (en fait le volume de l'aide est diminué en fonction de la mauvaise sélectivité de l'aide)⁵². La sélectivité de l'aide est elle-même mesurée à partir du revenu par habitant et de l'indicateur de gouvernance établi par Kaufmann *et al.* (2003)⁵³. L'ajustement de l'aide au titre de la sélectivité ne s'applique pas à l'aide d'urgence (ainsi favorisée) et il est calculé différemment pour l'aide projet et l'aide programme. Roodman considère, à l'instigation de Radelet (2004), que l'aide projet est plus efficace que l'aide programme dans les pays de faible gouvernance. L'indice de Roodman, tel que présenté dans le

Graphique 3.
Indice de Roodman et volume d'aide ajusté pour la qualité



Source : Center for Global Development, 2006.

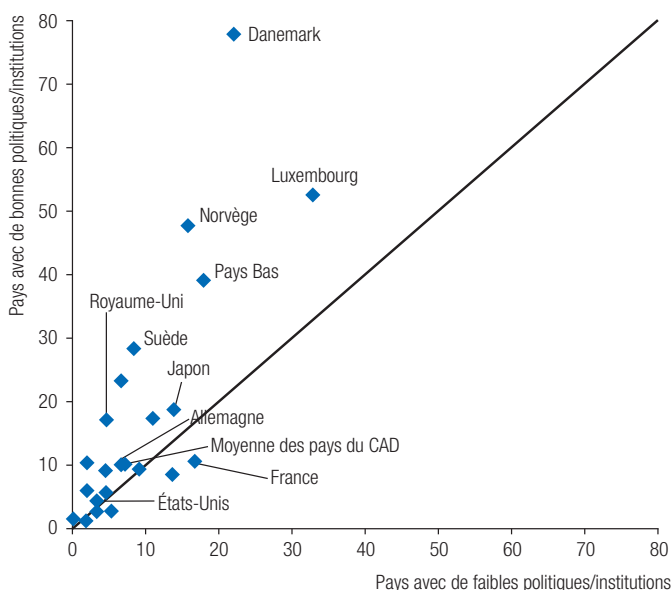
52 Parmi les autres facteurs de qualité de l'aide, Roodman retient le degré de liaison des flux d'aide et un environnement fiscal favorable aux dons privés.

53 L'indicateur WGI de Kaufmann et Kraay est un indicateur composite qui comporte six dimensions—démocratie, instabilité politique, règle de droit, régulation bureaucratique, efficacité gouvernementale et corruption — mesurées à partir d'une centaine de variables provenant de 24 sources différentes. Cet indicateur fait l'objet d'une publication annuelle dans le cadre des *World Governance Indicators*.

graphique 3, indique la performance des principaux donateurs en tenant compte à la fois du volume et de la qualité de l'aide. Il apparaît ainsi que le Danemark, bien qu'ayant un budget relativement limité d'APD (moins de 10 % du budget total d'aide américain) est en tête du classement grâce à une meilleure qualité de son aide (dont une meilleure sélectivité) et un ratio d'aide rapporté à son revenu national plus élevé.

Inspiré des travaux de Dollar et Levin (2004), le *Global Monitoring Report 2004* (Banque mondiale) synthétise son analyse du niveau et de la qualité de l'aide des différents États et institutions internationales dans le chapitre « Providing more and better Aid ». Les pays receveurs de l'aide sont partagés en deux groupes d'égale dimension en fonction du seul CPIA, ceux qui mettent en œuvre de bonnes politiques et ceux qui mettent en œuvre de mauvaises politiques (ou institutions). Le graphique 4 localise

Graphique 4.
Orientation préférentielle de l'aide des pays du CAD en fonction du CPIA



Source : Banque mondiale, 2004.

chaque donneur en fonction du volume d'aide (par habitant du pays donneur) accordée à l'une et l'autre catégorie de pays représentée chacune sur l'un des axes. Les donateurs situés en dessous de la bissectrice sont désignés comme ayant une faible sélectivité de leur aide et inversement. C'est l'angle par rapport à l'horizontale qui indique le degré de sélectivité et non la distance à la diagonale. En effet, plus les donateurs s'éloignent de l'origine en raison d'un volume important d'aide, plus ils s'écartent visuellement de la diagonale (ce qui est le cas de la France, apparaissant ainsi dans une situation peu enviable).

La position des différents donateurs au-dessus ou au-dessous de la diagonale dépend évidemment du curseur choisi pour classer les pays receveurs entre « bons » et « mauvais ». Ici, il s'agit de la médiane du CPIA, alors même que de nombreux pays sont sans doute groupés autour de cette médiane⁵⁴. Bien qu'il soit reconnu dans le *Global Monitoring Report* qu'il est normal de tenir compte des chocs et des situations post-conflit dans l'allocation de l'aide, seule la prise en compte de la qualité des politiques économiques mesurées par le CPIA est visualisée dans le graphique. Loin de souligner les limites et la relativité de la méthode de Dollar et Levin, les auteurs du rapport présentent sans réserves et en les simplifiant les conclusions de l'analyse qui leur sert de point de départ.

2.3.2. Les limites de ces mesures de la sélectivité

Amprou *et al.* (2007) font remarquer que l'allocation géographique optimale de l'aide n'est sans doute pas indépendante de la manière dont elle est allouée, notamment de sa nature (aide-projet, aide programme, aide d'urgence), de la conditionnalité qui l'accompagne, ou des conditions financières (dons ou prêts concessionnels). Ils soulignent ainsi que l'efficacité de l'aide ne dépend pas seulement du comportement

54 Comme le faisait déjà remarquer Berg (2003, p.22) à propos de l'étude de Collier et Dollar précitée.

des pays receveurs mais aussi du comportement des donateurs. Si Roodman tient compte de la nature de l'aide pour apprécier la sélectivité (de manière d'ailleurs discutable), Dollar et Levin en revanche traitent de la question de la sélectivité indépendamment des modalités de l'aide, ce qui constitue une première limite de leur mesure de la sélectivité.

Les analyses de la sélectivité de l'aide comportent une deuxième limite. Elles peinent à prendre en compte la diversité des objectifs de l'aide selon les donateurs. Ainsi se focalisent-elles sur la réduction de la pauvreté attendue uniquement à travers l'effet de l'aide sur la croissance économique. La sélectivité est une notion fondamentalement relative puisqu'elle définit l'allocation optimale par rapport à l'efficacité de l'aide et que celle-ci est nécessairement contingente aux objectifs assignés à l'aide, lesquels peuvent logiquement différer d'un donateur à l'autre. Traditionnellement, il s'agit de la croissance économique ou du développement mais, depuis l'adoption des OMD, les objectifs de l'aide sont devenus multidimensionnels, même s'ils ont pour cible commune la réduction de la pauvreté. Au-delà même des OMD, l'aide peut viser d'autres objectifs en fonction desquels son efficacité doit être appréciée. Ce peut être la promotion de la démocratie ou le respect des droits de l'Homme, dont le lien avec la croissance et la réduction de la pauvreté n'est pas clairement établi. L'aide peut aussi servir à financer des biens publics mondiaux, qui comportent par nature des externalités positives en dehors des pays receveurs (lutte contre la pollution ou contre les pandémies), ou s'adresser en priorité à des pays qui sortent de longs conflits internes ou externes et reconstruisent leurs économies. Collier et Hoeffler (2004) ont en effet montré que l'aide promeut, dans ces pays post-conflit, la croissance plus qu'ailleurs. Enfin, certains pays comme la France assignent à leur politique d'aide des objectifs spécifiques, à l'instar du soutien à d'anciens pays colonisés ou partageant la même langue. Ces objectifs sont légitimes en eux-mêmes parce qu'ils expriment une solidarité particulière ; ils peuvent aussi se justifier en référence au critère d'efficacité de l'aide dans la promotion du développement. Les liens tissés dans un passé colonial ou entretenus par le partage d'une même

langue facilitent en effet la compréhension entre les partenaires lorsque l'aide implique un dialogue sur les actions mises en œuvre et un transfert de connaissances, ce qui est le cas à des degrés variés de la plupart des aides (Amprou *et al.*, 2007).

2.3.3. Une mesure alternative de la sélectivité : le profil moyen des donneurs

Amprou *et al.* (2007) proposent une méthode alternative d'évaluation de la sélectivité, ayant l'avantage de ne pas être fondée sur une modélisation (sujette à critiques) des déterminants de l'allocation géographique de l'aide de chaque donneur. Cette méthode se rapproche de celle utilisée par McGillivray et par Roodman : elle consiste à calculer un « profil moyen » des pays receveurs d'aide de chaque donneur, pondéré par la proportion d'aide reçue par chaque pays. Ce profil moyen peut être calculé à partir d'autant de caractéristiques des pays receveurs qu'on le souhaite.

Dans un premier temps, le profil moyen est calculé à partir de quatre caractéristiques : le niveau de revenu (PIB par habitant), la qualité de la gouvernance (KKZ, indice de Kaufman et Kraay), la vulnérabilité (indice EVI) et le niveau de capital humain (indice HAI). Pour chaque donneur i , sont calculés un PIB moyen des pays receveurs de son aide, pondéré par la part de l'aide du donneur i au pays j dans l'aide totale distribuée par le donneur i , ainsi qu'un HAI, un EVI et un KKZ moyens, pondérés de la même manière⁵⁵ :

$$\begin{aligned}w_{ij} &= A_{ij}/A_i \\ \text{PIB}_i &= \sum w_{ij} * \text{PIB}_{ij} \\ \text{HAI}_i &= \sum w_{ij} * \text{HAI}_{ij} \\ \text{EVI}_i &= \sum w_{ij} * \text{EVI}_{ij} \\ \text{KKZ}_i &= \sum w_{ij} * \text{KKZ}_{ij}\end{aligned}$$

55 Pour donner un poids équivalent à chaque composante, PIB, EVI, HAI et KKZ ont été calibrés sur une échelle allant de 0 à 100 et pour que les quatre éléments varient dans le même sens, PIB et HAI ont été inversés.

Le profil moyen des receveurs d'aide de chaque donneur est donné par la somme de ces quatre éléments : il représente un indicateur de sélectivité de l'aide et permet de classer les donneurs.

$$I_i = \Sigma (PIB_i ; HAI_i ; EVI_i ; KKZ_i).$$

Un indice I plus élevé pour le donneur i signifie alors que, par rapport aux autres donneurs, il alloue son aide à des pays receveurs soit plus pauvres, soit plus vulnérables, soit avec un niveau de gouvernance plus élevé, soit avec un niveau de capital humain plus faible, soit une combinaison de ces quatre caractéristiques. Sur la base de I_i , il est donc possible de classer les donneurs en fonction du degré de sélectivité de leur aide et de voir clairement les critères de préférence de chaque donneur. On note par exemple que la France attache plus d'importance au niveau de pauvreté des pays, saisi par le produit par habitant et le niveau de capital humain (HAI) qu'à la gouvernance des pays ou à leur vulnérabilité. En revanche, on voit que ce sont le Danemark, l'Espagne, le Japon et le Luxembourg qui attachent le plus d'importance à la gouvernance, tandis que les États-Unis semblent peu sensibles aux quatre critères (tableau 4).

Amprou *et al.* ont souligné que le jugement sur la sélectivité de l'aide devrait tenir compte du fait que les donneurs bilatéraux ont logiquement des préférences à l'égard de certains pays, notamment en raison de liens historiques ou culturels ou parce qu'ils se sentent une responsabilité particulière à l'égard de pays sortant de guerres. Dès lors, il peut être légitime pour les anciennes puissances coloniales que sont la France, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni d'aider relativement plus leurs anciennes colonies (dans une proportion fixée arbitrairement à 20 % par les auteurs). Ils ont aussi considéré la possibilité d'une préférence donnée (dans la même proportion) aux pays de même langue que le donneur en raison du désir de défendre une langue minoritaire grâce au développement économique de ces pays⁵⁶.

⁵⁶ Ce qui les a conduit à distinguer dans les pays receveurs ceux de langue espagnole, française ou portugaise. En revanche, ils n'ont pas considéré que les États-Unis ou le Royaume-Uni pouvaient avoir le souci de défendre l'usage de l'anglais.

Tableau 4.

Classement des 22 donateurs bilatéraux en fonction de l'indice de sélectivité d'Amprou *et al.*

	Sélectivité liée à la pauvreté (PIB)	Sélectivité liée aux OMD (HAI)	Sélectivité liée à la vulnérabilité (EVI)	Sélectivité liée à la gouvernance (KKZ)	Sélectivité globale
Allemagne	9	17	18	9	16
Australie	8	15	5	6	6
Autriche	20	16	19	13	19
Belgique	1	2	4	21	5
Canada	12	6	8	14	9
Danemark	3	4	7	2	2
Espagne	14	19	14	3	15
Finlande	16	9	13	5	11
France	6	13	15	17	13
Grèce	22	22	22	22	22
Irlande	2	1	2	7	1
Italie	15	11	12	20	18
Japon	10	21	21	1	17
Luxembourg	4	12	3	4	4
Nlle-Zélande	21	20	6	19	20
Norvège	18	5	10	15	12
Pays-Bas	7	8	11	12	7
Portugal	17	3	1	16	3
Royaume-Uni	5	7	16	8	8
Suède	11	10	9	11	10
Suisse	13	14	17	10	14
États-Unis	19	18	20	18	21

Source : Amprou *et al.*, 2007.

La construction de l'indicateur ajusté pour la préférence donnée aux anciennes colonies a consisté à multiplier par 1,2 chacun des quatre éléments ($w_{ij} * PIB_{ij}$; $w_{ij} * HAI_{ij}$; $w_{ij} * EVI_{ij}$; $w_{iz} * KKZ_{ij}$) lorsque le donneur j allouait de l'aide à un receveur i qui était une ancienne colonie. La même démarche a été utilisée pour l'indicateur ajusté pour la préférence linguistique⁵⁷. Sans surprise, les classements ainsi obtenus font remonter

⁵⁷ L'indice de sélectivité est ajusté pour tenir compte du fait que :

la Belgique, le Canada, la France, le Luxembourg et la Suisse décaissent de l'APD vers un pays receveur dont plus de 33 % des enfants sont scolarisés dans le système francophone ;
l'Espagne décaisse de l'APD vers un pays qui a l'espagnol comme langue officielle ;
le Portugal décaisse de l'APD vers un pays qui a le portugais comme langue officielle.

les donateurs anciennes puissances coloniales, en particulier la France, le Portugal et le Royaume-Uni. Le même phénomène de remontée dans le classement se produit lorsqu'est prise en compte la préférence linguistique. Ainsi, le Portugal qui donne en priorité aux pays lusophones, la Belgique, le Canada et la France (mais non la Suisse) qui aident en priorité les pays francophones et l'Espagne ont un meilleur classement (tableau 5).

Tableau 5.
Classement des 22 donateurs bilatéraux en fonction de l'indice de sélectivité d'Amprou *et al.* ajusté pour la préférence linguistique des donateurs

	Sélectivité liée à la pauvreté (PIB)	Sélectivité liée aux OMD (HAI)	Sélectivité liée à la vulnérabilité (EVI)	Sélectivité liée à la gouvernance (KKZ)	Sélectivité globale
Allemagne	12	17	18	11	16
Australie	9	15	5	7	8
Autriche	19	16	19	15	19
Belgique	1	1	2	21	4
Canada	11	4	8	12	6
Danemark	5	5	7	5	5
Espagne	10	19	9	1	9
Finlande	17	11	15	6	13
France	3	9	13	17	7
Grèce	21	22	22	22	22
Irlande	4	2	4	9	2
Italie	16	13	14	20	18
Japon	13	21	21	4	17
Luxembourg	2	7	3	3	3
Nlle-Zélande	20	20	6	19	20
Norvège	18	6	11	16	15
Pays-Bas	8	10	12	14	10
Portugal	6	3	1	2	1
Royaume-Uni	7	8	17	10	11
Suède	15	12	10	13	12
Suisse	14	14	16	8	14
États-Unis	22	18	20	18	21

Source : Amprou *et al.*, 2007.

Cette analyse montre qu'il n'est pas possible d'appliquer de façon uniforme des critères de qualité dans le but d'évaluer la sélectivité des différentes aides bilatérales, puisque les donateurs ont légitimement des préférences particulières qui tiennent à des solidarités spécifiques et à un avantage comparatif dans l'assistance à certains pays. De plus, la sélectivité appliquée par un donneur peut viser logiquement à compenser celle appliquée par les autres donateurs et qui correspond à des préférences différentes. Amprou *et al.* concluent que, pour comparer la sélectivité de l'aide des pays développés, il convient de rechercher un consensus sur la façon de prendre en compte les préférences particulières de certains donateurs bilatéraux, tout en appliquant des critères communs.

L'étude de Collier et Dollar tient désormais une place particulière dans la littérature sur l'efficacité de l'aide. Elle préconise une allocation qui tiendrait compte, certes du niveau de pauvreté des pays receveurs, mais également de la qualité de leurs politiques économiques. Les principes d'allocation identifiés par Collier et Dollar ont été en partie mis en œuvre par certaines agences d'aide, comme l'AID et le MCC. Une présentation de ces expériences de sélectivité fondée sur les performances économiques et institutionnelles a permis d'en souligner la logique, mais également les limites.

Les analyses de Burnside-Collier-Dollar accordent une place essentielle à la qualité des politiques économiques. Toutefois une large partie du débat que ces travaux ont provoqué porte sur les déterminants alternatifs ou complémentaires de l'efficacité, qui sont présentés dans la partie suivante.

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

3

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 rendements marginaux décroissants, la vulnérabilité des pays en développement à des chocs externes, l'instabilité socio-politique à laquelle ils sont confrontés. De plus, une allocation fondée sur les performances soulève des problèmes nouveaux tels que celui de l'abandon des États fragiles, ces pays très pauvres et peu performants. Cette troisième partie a pour objet de présenter ces différents aspects du débat et leurs implications pour une allocation optimale de l'aide.

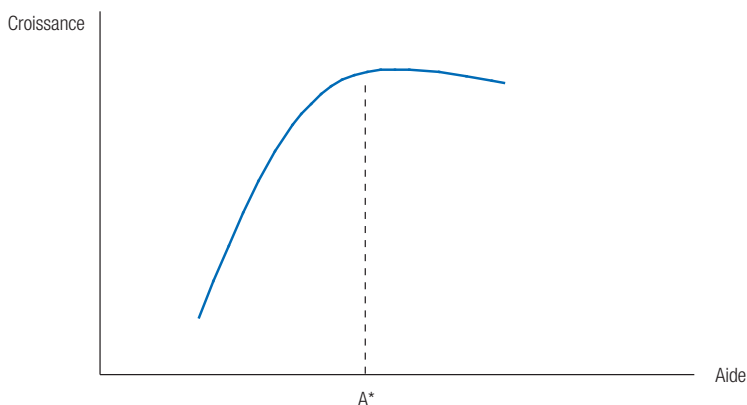
73

3.1. Des rendements marginaux décroissants de l'aide ?

L'hypothèse de rendements marginaux décroissants de l'aide a plusieurs justifications théoriques : (i) l'impact économique de l'aide peut dépendre de la capacité

d'absorption des pays receveurs ; (ii) l'aide peut avoir une influence négative sur la compétitivité du pays receveur (syndrome hollandais) ; (iii) l'aide peut saper les sources alternatives de financement des dépenses publiques ; (iv) le risque de corruption peut être plus important pour des montants élevés d'aide, etc. Ces différentes limites à la capacité d'absorption de l'aide sont présentées en détail dans la quatrième partie. L'hypothèse de rendements marginaux décroissants, quelle qu'en soit la justification théorique, se traduit par le fait que des montants d'aide trop élevés sont relativement moins productifs que des montants plus faibles : passé un certain niveau d'aide, un dollar supplémentaire d'aide reçue est relativement moins productif (voir la représentation simplifiée du graphique 5).

Graphique 5.
Hypothèse de rendements marginaux décroissants de l'aide



Traditionnellement, les rendements marginaux décroissants de l'aide sont 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 (graphique 5).

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 5). Hadjimichael *et al.* (1995) et Hansen et Tarp (2001) identifient des rendements décroissants pour des montants d'aide d'environ 25 % du PIB, contre 40 % pour Durberry *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 économétrique⁵⁸. 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 (îles Cook, îles Falkland, Guinée-Bissau, Sainte-Hélène, São Tomé e Príncipe, Tuvalu) ou des pays en situation de crise ou de post-conflit (Érythrée, Timor oriental, Mozambique, Nicaragua, Sierra Leone, Somalie).

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 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.

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

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 élaborée⁵⁹. Il semble alors que l'aide ne devienne efficace en termes de croissance qu'au-delà d'un niveau critique (2 % du PIB), suggérant qu'elle doit atteindre une certaine masse critique pour être efficace. De plus, leur étude indique que l'aide ne présente pas de rendements décroissants.

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.

76

La vulnérabilité des pays en développement présente trois dimensions⁶⁰ : 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 taille de la population reflétant quant à eux l'exposition aux chocs (Guillaumont, 1999, 2001). La vulnérabilité des pays en développement est susceptible d'affecter négativement leur croissance à la fois directement et à travers leur influence sur la qualité des politiques économiques⁶¹. Or, si l'aide permet de protéger le processus de

⁵⁹ Développée par Hansen (2000).

⁶⁰ Cette définition est issue de Guillaumont (1999), p. 6.

⁶¹ Guillaumont et Chauvet (1999, 2001).

croissance économique des chocs externes, alors elle sera plus efficace dans les pays vulnérables aux chocs extérieurs⁶².

Dans ce qui suit, 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 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 positif⁶³, non significatif⁶⁴ ou significativement négatif⁶⁵. 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'investissement⁶⁶. 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

⁶² Guillaumont et Chauvet (1999, 2001).

⁶³ Yotopoulos et Nugent (1976).

⁶⁴ Kenen et Voivodas (1972).

⁶⁵ Glezakos (1973), Voivodas (1974), Deméocq et Guillaumont (1985), Ozler et Harrigan (1988).

⁶⁶ 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.

recettes d'exportations et les planifient 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 croissance⁶⁷. 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 *et al.* (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 taux de croissance entre les périodes 1960-75 et 1975-89. 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.

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

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 si elle permet de compenser l'effet néfaste de ces chocs pour la croissance, l'aide 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 climatique⁶⁸, des chocs commerciaux de long terme⁶⁹ et des chocs commerciaux de court terme⁷⁰. 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 chocs⁷¹.

79

Les estimations économétriques de Guillaumont et Chauvet suggèrent que la vulnérabilité économique des pays a un impact négatif sur leur croissance. De plus,

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

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

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

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

il semble que l'efficacité de l'aide soit 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, l'interaction 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. 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.

L'étude de Guillaumont et Laajaj (2006) propose une analyse méso-économique du lien entre l'efficacité de l'aide et la vulnérabilité aux chocs externes. En utilisant les évaluations des projets de la Banque mondiale effectuées par l'IEG, les auteurs mettent en évidence une influence négative du niveau d'aide (l'aide a des rendements marginaux décroissants) et de l'instabilité des exportations (les chocs externes ont tendance à diminuer la probabilité de réussite des projets). Toutefois, le terme croisé de l'aide avec l'instabilité des exportations a une influence positive sur la probabilité de réussite des projets de la Banque mondiale, suggérant que l'aide permet d'amortir l'influence négative de cette source d'instabilité.

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 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. L'interaction des chocs de prix négatifs avec le niveau initial d'aide n'est pas significatif. En revanche, celle 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).

81

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 de politique choisis. 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).

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

3.3.1. 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'État⁷². D'autres auteurs au contraire se sont penchés sur la notion de risque politique, saisi par la probabilité que surviennent des troubles socio-politiques⁷³.

⁷² Alesina et Perotti (1996), Guillaumont *et al.* (1999).

⁷³ Azam *et al.* (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.

Enfin, certains ont examiné des notions plus spécifiques d'instabilité politique, le plus souvent liées à l'exécutif⁷⁴. Quelles que soient la forme et la nature des instabilités considérées, 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. A 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 militaires⁷⁵. 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 effets

74 Fosu (1992) et de Haan et Siermann (1996) mettent en évidence un effet significativement négatif des coups d'État 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 Perotti (1996) estiment la probabilité de changements de l'exécutif et montrent qu'elle influence négativement la croissance.

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

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'éducation⁷⁶. Ades et Chua (1997) explorent les externalités négatives engendrées par l'instabilité politique régionale – définie comme la moyenne des révolutions et des coups d'État 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.

84

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

⁷⁶ 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).

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 voisins⁷⁷. Enfin, les répercussions 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.

3.3.2. 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 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.

⁷⁷ Sur le risque de contagion régionale des guerres ethniques, voir également Sambanis (2001).

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 année⁷⁸. 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 œuvre par les pays. Néanmoins, l'aide se révèle beaucoup plus efficace dans les sociétés en situation de post-conflit, malgré la plus faible qualité de ces politiques.

Ainsi, Collier et Hoeffler (2002, p.8) notent 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 ». 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 au bout de la septième année. Pourtant, les schémas d'allocation observés dans les pays post-conflit ne correspondent pas à cette recommandation: l'aide augmente fortement dans les deux premières années d'après-guerre, pour diminuer ensuite et retrouver rapidement un niveau normal, voire plus faible.

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

⁷⁸ 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'État.

de post-conflit, cet effet peut jouer dans deux directions opposées. D'une part, l'instabilité politique peut être considérée comme étant 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, p. 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 d'une nature différente de celle 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 (2004a). Leur indicateur d'instabilité prend en compte le nombre de manifestations, de coups d'État 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 se révèle 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 précédemment présenté 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) et Chauvet et Guillaumont (2006) suggèrent toutefois que l'aide est plus efficace dans les pays entourés de voisins en guerre⁷⁹. 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.

3.4. Fragilité des États : comment la prendre en compte ?

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, aussi appelés États fragiles. 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.

3.4.1. Concept(s) d'État fragile

Si aujourd'hui on parle couramment d'États fragiles, les appellations ont évolué et varient d'une institution à l'autre. Ainsi, le terme consensuel d'État « fragile » est apparu après ceux d'État « défaillant » (*Failing* ou *Failed State*) ou « effondré » (*Collapsed State*), qui suggèrent un échec profond des institutions étatiques. De même, l'OCDE fait référence aux « partenariats difficiles » soulignant ainsi les difficultés que rencontrent les agences d'aide bilatérales et multilatérales à intervenir dans ces pays. Enfin, la

⁷⁹ 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.

Banque mondiale parle de pays « LICUS » (*Low Income Countries Under Stress*), les pays pauvres peu performants.

Ces différentes appellations recouvrent en fait différentes notions de « fragilité ». Moreno Torres et Anderson (2004) ont procédé à une classification des approches retenues par différents acteurs du développement pour définir les États fragiles. Ils distinguent trois grandes catégories :

- (i) les États fragiles, défaillants et en crise : l'appartenance des pays à cette catégorie repose sur les capacités de l'État à fournir les services de base et à assurer la sécurité des populations. Selon Moreno Torres et Anderson (2004), cette approche est adoptée entre autres par l'USAID ou encore le Conseil européen ;
- (ii) les pays peu performants : cette catégorie repose sur l'évaluation des performances des pays en fonction de certains « *outcomes* », tout en tenant compte de la qualité de la *gouvernance* et des choix de politiques économiques. Cette approche des États fragiles est celle de la Banque mondiale, de l'agence d'aide australienne (AUSAID) et du PNUD, notamment ;
- (iii) les partenariats difficiles : cette approche de la fragilité fait référence aux difficultés rencontrées par les bailleurs de fonds dans leurs relations avec des pays receveurs dont les objectifs en matière de développement divergent de ceux de la communauté internationale et dont les capacités institutionnelles nécessaires à la mise en place des politiques sont faibles. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE a développé cette approche, également adoptée par la Commission européenne et le DFID.

3.4.2. L'aide aux États fragiles : l'analyse de Chauvet et Collier

Les États fragiles sont au cœur du débat sur l'allocation de l'aide fondée sur les performances. En effet, les États fragiles, qui sont caractérisés par la faiblesse de

leurs institutions et de leurs politiques économiques, sont voués à être exclus d'un système d'aide fondé sur les performances et ce, malgré la très grande pauvreté à laquelle font face leurs populations. Ainsi, avec l'allocation de l'aide fondée sur les performances est également apparue la question des orphelins de l'aide. Dollar et Levin (2005) montrent que les partenariats difficiles reçoivent 40 % d'aide en moins que les pays ayant des performances économiques équivalentes.

Au-delà des considérations morales, l'abandon des États fragiles à leur sort a un coût considérable, qui constitue une justification économique à des modes d'intervention adaptés à leur problématique. Ce coût est lié à la fois au coût interne de la fragilité de l'État pour les populations qui la subissent, mais également aux importantes externalités négatives des États fragiles pour leurs voisins (Chauvet et Collier, 2005 ; Chauvet *et al.* 2006a).

Une hypothèse essentielle au modèle d'allocation fondée sur les performances est que l'aide n'a pas d'effet sur la qualité des institutions et des politiques économiques (pour une discussion, voir section 1.2.2). La remise en cause de cette hypothèse est au cœur des travaux de Chauvet et Collier sur les États fragiles. Selon ces auteurs, dans le contexte particulièrement difficile de ces États, l'aide contribue à la mise en œuvre de réformes permettant d'améliorer la qualité des institutions et des politiques économiques. Mais pour être efficace, l'aide aux États fragiles doit suivre des modes d'intervention différents de ceux qui s'appliquent aux situations traditionnelles.

Chauvet et Collier (2005, 2006a) analysent donc l'influence de l'aide sur les réformes dans les États fragiles. Ils se concentrent sur des réformes substantielles susceptibles de faire sortir ces pays de la catégorie « États fragiles ». Après avoir défini les réformes substantielles sur la base des améliorations du CPIA⁸⁰, Chauvet et Collier identifient les

80 Voir section 2.2.2. pour une lecture critique du CPIA. Les auteurs utilisent également la note composite de risque pays proposée par l'*International Country Risk Guide* sur la période 1984-2002.

déterminants de ces améliorations, ainsi que les rôles respectifs de l'aide financière et de l'assistance technique.

Un des résultats marquants est la forte persistance du statut d'État fragile. Pour expliquer l'absence de changement dans ces pays, Chauvet et Collier identifient un ensemble de contraintes pesant sur les réformes : l'absence de volonté politique de la part des élites pour mettre en œuvre les réformes, la structure des pouvoirs (démocratique ou non), un risque d'erreur dans les choix de stratégie de développement ou encore la faiblesse de la capacité institutionnelle ou même parfois l'incapacité des services publics à mettre en œuvre les réformes. Grâce à des estimations économétriques, ils ont pu identifier les contraintes les plus importantes dans les États fragiles. Le rôle des élites au pouvoir et la faiblesse de la capacité institutionnelle seraient les deux grands motifs d'absence de changement dans les États fragiles⁸¹.

Les différentes formes d'aide (aide financière et assistance technique) sont censées avoir un impact différent sur les contraintes. L'analyse économétrique de cette question suggère que l'assistance technique influence la capacité du secteur public à mettre en œuvre la réforme, tandis que l'aide financière influence plutôt la volonté des élites. Plus important, leur étude économétrique suggère que, pour soutenir au mieux les réformes dans les États fragiles, l'aide doit suivre une séquence bien particulière par rapport à des fenêtres d'opportunité.

91

Ces fenêtres d'opportunité sont identifiées de deux manières complémentaires : (i) à partir d'indicateurs économiques, tel qu'un signe de réforme tangible (une petite amélioration du CPIA) ; (ii) à partir de signaux politiques comme un changement d'élite au pouvoir. Les résultats concernant la séquence d'intervention appropriée lors d'ouvertures de telles fenêtres d'opportunité convergent quel que soit le critère retenu

81 Voir Chauvet et Collier (2006b) pour une présentation détaillée de ces résultats.

pour définir ces « fenêtres » d'action. Il semble qu'en tout début de réforme, l'aide financière décourage l'élite de continuer la réforme entreprise. Ce résultat est cohérent avec l'impact désincitatif d'un choc positif de prix des exportations en matière de réforme. Ces résultats tendent à suggérer que, dans les États fragiles, les sources de rente financière financent le *statu quo* plutôt que le changement.

En revanche, l'assistance technique en début de réforme augmente très fortement les chances de réforme substantielle. Une fois lancé, le processus de réforme peut être bloqué par le manque de capacités de l'administration à le mener à bout. L'assistance technique contribue alors à relâcher cette contrainte. Après quelques années de réforme, l'aide financière devient favorable au processus, tandis que l'assistance technique perd son influence. Enfin, si aucune fenêtre d'opportunité ne s'ouvre, toute intervention semble être vaine, voire néfaste.

Au-delà de la synchronisation du versement de l'aide avec le processus de réforme et avec le choix de l'instrument (assistance technique, etc.), Chauvet *et al.* (2006b) se sont également intéressés à la marge de manœuvre des bailleurs de fonds dans la mise en œuvre des projets d'aide. Leur étude tente d'identifier si l'effort de supervision par la Banque mondiale permet d'assurer un succès plus important des projets dans les États fragiles. Une hypothèse importante de leur étude est la suivante : dans les pays à « partenariat difficile », les intérêts de l'élite au pouvoir ne coïncident pas avec ceux des pays donateurs – l'élite ne poursuit pas forcément les objectifs de développement préconisés par la communauté internationale. L'objet de l'étude menée par Chauvet *et al.* (2006b) est d'identifier si la supervision des projets par les bailleurs de fonds peut se substituer à la concordance des objectifs du bailleur et du receveur. En utilisant la très riche base de données de l'IEG qui évalue les projets de la Banque mondiale, les auteurs mettent en évidence que l'effort de supervision a une influence positive, influence qui est relativement plus importante dans les États fragiles – ou partenariats difficiles – que dans les autres pays en développement. Leur analyse plaide donc pour

un effort accru de supervision dans ces pays, contrairement à ce qui semble être le cas actuellement.

3.4.3. La stratégie de la Banque mondiale dans les pays LICUS

Le groupe de travail mis en place par la Banque mondiale sur les pays LICUS a pour objectif d'analyser et d'identifier les meilleures stratégies d'aide aux pays pauvres peu performants. 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 d'importantes 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, selon la Banque mondiale⁸², 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)⁸³.

93

Concernant le premier de ces objectifs, la Banque mondiale propose que la communauté des donateurs joue un rôle catalyseur contribuant ainsi 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

⁸² Banque mondiale, 2002.

⁸³ 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).

trois réformes qui ont des implications économiques importantes et des bénéfices rapides, mais qui sont également réalistes en termes socio-politiques, c'est-à-dire soutenues par une large coalition. Dans une deuxième phase, le rôle catalyseur de la communauté des donateurs consisterait à faciliter une évolution et un élargissement de ce premier programme de réformes. A cette fin, 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 goulets d'étranglement limitant leur capacité d'absorption.

Concernant le second objectif de la stratégie d'aide aux LICUS – améliorer la fourniture des services sociaux de base – la Banque mondiale propose de développer et d'utiliser d'autres canaux que celui 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, qui doivent être conçus de manière à contribuer au renforcement des capacités gouvernementales.

Le fonds LICUS a été crédité de 25 millions USD en janvier 2004, puis a été reconstitué en janvier 2006 à hauteur d'environ 26 millions USD. En décembre 2006, la deuxième reconstitution de ce fonds, à hauteur de 30 millions USD, a été acceptée par le conseil d'administration de la Banque mondiale. Jusqu'à présent, 80 % des financements disponibles ont été engagés au bénéfice de pays africains. Le taux de déboursement demeure toutefois relativement faible (44 % des fonds engagés).

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 rendements marginaux décroissants, de vulnérabilité externe des pays,

des situations d'instabilité politique et de fragilité des institutions ne sont pas ou mal pris en compte par une règle d'allocation optimale, alors même qu'ils sont des déterminants essentiels de l'efficacité de l'aide au développement.

Dans la partie suivante, nous verrons que l'allocation d'aide, même optimale en termes de réduction de la pauvreté, n'est pas une stratégie suffisante pour permettre à certains pays d'échapper à la trappe à pauvreté. Des auteurs ont défendu l'idée que, dans les environnements particulièrement difficiles, un afflux massif de capitaux extérieurs (ou *big push*) est nécessaire pour débloquer la situation et provoquer un décollage économique. Dans la quatrième partie, nous revenons sur cette « stratégie du doublement de l'aide » et présentons le débat récent qui l'a accompagnée.

Doubler plutôt que réallouer ? Les questions de la capacité d'absorption et de la volatilité de l'aide

4

Le principe d'une allocation fondée sur les performances a pour vocation d'allouer l'aide de manière à maximiser certains objectifs (croissance, réduction de la pauvreté) en présence d'une contrainte budgétaire forte. L'idée sous-tendant ce principe est d'utiliser le plus efficacement possible des ressources constantes, voire en diminution.

La mobilisation de la communauté internationale autour des OMD a mis en évidence que les niveaux d'aide extrêmement bas n'étaient plus soutenables. Plusieurs travaux, dont le *Millennium Project* des Nations unies, ont montré que, parce qu'ils sont pris dans une trappe à pauvreté, certains pays n'atteindront pas les OMD à l'horizon 2015. L'extrême pauvreté conduit en effet à des niveaux d'épargne nationale très bas, qui ne sont pas compensés par des flux de capitaux et/ou d'investissements étrangers, du fait de la rareté des infrastructures physiques et des capacités humaines dans le pays. Cette combinaison de facteurs maintient les pays dans une situation de croissance économique proche de zéro, voire négative, ceux-ci étant dans l'incapacité de financer les investissements nécessaires. Une réallocation de l'aide visant à soutenir les stratégies de lutte contre la pauvreté ne serait pas suffisante pour échapper à cette trappe ; le

97

seul moyen d'y échapper consisterait à injecter massivement des capitaux (*big push*) pour accroître l'épargne totale.

Plusieurs travaux (Zedillo, 2001 ; Sachs, 2004 ; Commission pour l'Afrique, 2005), ayant tenté d'évaluer les volumes d'aide nécessaires, sont arrivés à la conclusion que cette augmentation devait être de l'ordre d'un doublement de l'aide (soit 50 milliards de dollars en 2004). Un consensus international a alors émergé sur la nécessité d'une augmentation massive des flux d'aide (conférence de Monterrey en 2002, G8 de Gleneagles en 2005). Ces engagements se sont concrétisés par une augmentation sensible de l'effort des bailleurs de fonds depuis 2002 et par des initiatives diverses visant à mobiliser des ressources supplémentaires pour l'APD (encadré 4). Cette stratégie d'augmentation des flux d'aide n'est d'ailleurs pas exclusive de l'application du principe d'allocation optimale. Le *Millennium Challenge Account* (encadré 3) est un exemple d'initiative visant à augmenter l'aide américaine tout en la réallouant en suivant des principes empruntés au concept d'allocation optimale.

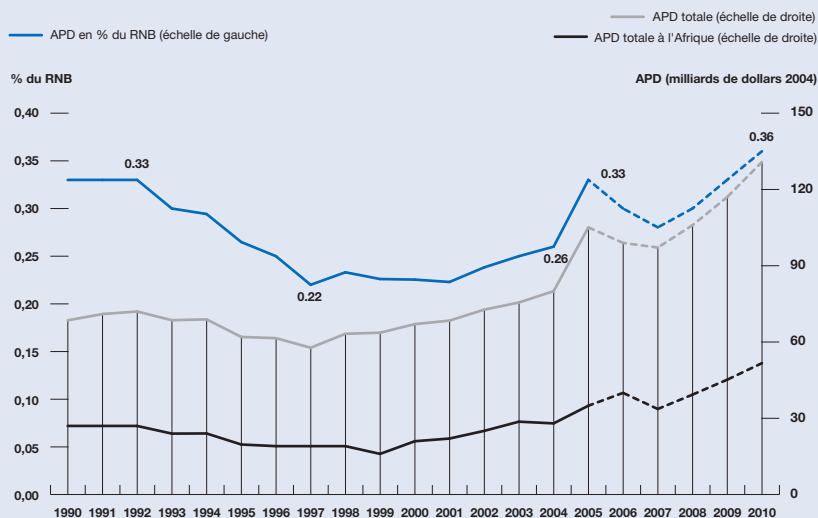
Cet engagement à doubler l'aide a soulevé de nouvelles questions par rapport à la problématique de Burnside et Dollar. Deux d'entre elles attirent particulièrement l'attention des bailleurs de fonds : la capacité d'absorption des flux supplémentaires et la volatilité de l'aide qui pourrait accompagner la forte augmentation des flux. Malgré des conclusions encore incertaines, plusieurs travaux (Heller et Gupta, 2002 ; Clemens et Radelet, 2003 ; Banque mondiale, 2004b) proposent une typologie des contraintes générant des rendements marginaux décroissants de l'aide et donc limitant la capacité d'absorption des pays bénéficiaires d'aide. Parmi celles-ci, sont identifiées les contraintes macro-économiques, les contraintes politiques et institutionnelles, les contraintes engendrées par le comportement des bailleurs de fonds⁸⁴. Les trois premières sections

84 Il est aussi possible d'ajouter à cette liste les contraintes techniques et managériales. De nombreux pays bénéficiaires d'aide ont un déficit en capital humain. Il peut se révéler difficile de recruter, former et maintenir des personnels qualifiés. En Afrique, ce phénomène est encore aggravé par les effets de la pandémie du VIH/Sida.

de cette partie présentent successivement ces trois contraintes. La quatrième section discute les implications de la volatilité de l'aide dans le cadre d'un doublement des flux, en mettant l'accent sur les risques liés à l'imprévisibilité de l'aide.

Encadré 4. La réalisation des promesses ?

Conformément aux annonces faites à la conférence de Monterrey en 2002 et à l'objectif d'un doublement de l'aide pour réaliser les OMD, les montants d'aide publique ont augmenté depuis la fin des années 1990 (voir graphique ci-dessous). L'effort d'aide moyen des pays du Comité d'aide au développement (CAD), qui s'élevait à 0,22 % du revenu national en 1997, est passé à 0,33 % en 2005 et devrait atteindre 0,36 % à l'horizon 2010. Il reste néanmoins largement en deçà de l'objectif de 0,7 % fixé par les Nations unies dans les années 1970. De plus, les crédits affectés aux programmes centraux de développement ont augmenté de 8,6 % entre 2004 et 2005, mais la majeure partie de cette augmentation a profité à deux pays seulement : l'Afghanistan et l'Irak. Si l'on fait abstraction de ces deux pays, la progression est de 2,9 %. L'accroissement de l'aide en 2005 s'explique essentiellement par les dons au titre de l'allègement de dette, qui ont triplé, tandis que l'aide humanitaire s'est accrue de 15,8 %.



Source : OCDE-CAD, 2007.

Depuis deux ans, plusieurs mécanismes innovants de financement ont également vu le jour, notamment la contribution internationale de solidarité (CIS) et la facilité financière internationale (IFF). Des étapes importantes dans leur mise en œuvre respective ont été franchies en 2005. La France a décidé l'instauration d'une CIS sur les billets d'avion à compter du 1^{er} juillet 2006 et devrait être rejointe par le Chili et le Royaume-Uni. La même année, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et la Suède ont officiellement lancé le projet IFF destiné à la vaccination (IFFm).

Dans le cadre de l'IFFm, le montant total envisagé est de 4 milliards de dollars en 10 ans, destinés à l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI). Le Royaume-Uni s'est engagé à hauteur de 130 millions par an, la France de 100 millions, l'Italie de 30 millions, la Suède de 27 millions et l'Espagne de 12 millions de dollars.

Le mécanisme de l'IFF consiste à utiliser les marchés financiers pour dissocier les flux d'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 contributions réalistes de la part des pays donateurs avec les OMD.

L'IFF vise donc à anticiper dans le temps l'augmentation future de l'aide au développement et utilise, pour ce faire, les marchés financiers. L'IFF 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 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.

La *contribution de solidarité sur les billets d'avion* est un instrument fiscal. Un prélèvement à un taux fixe est effectué sur tout billet pour un déplacement depuis l'un des pays participant à la taxe. En France, les taux plafonds ont été fixés à 1 euro pour la

classe économique et 10 euros pour la classe affaires et la première classe. Ce taux est multiplié par quatre pour les vols extracommunautaires. La recette attendue pour la France est de 200 millions d'euros par an. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une taxe internationale puisque la contribution est mise en œuvre au niveau des États eux-mêmes, seuls souverains en matière de fiscalité. Mais elle est coordonnée internationalement, afin de canaliser les revenus perçus dans les différents pays et de maximiser l'impact en matière de développement. La France a proposé que les revenus tirés de la nouvelle contribution soient affectés au fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, au service d'un objectif spécifique, comme l'achat groupé d'antirétroviraux (Mentré, 2006).

4.1. Augmentation de l'aide et syndrome hollandais : un risque réel ?

Une appréciation du taux de change réel (handicapant le secteur des exportations) liée à une augmentation rapide des flux d'aide sous forme de devises, a été identifiée dans la littérature comme une contrainte majeure à la capacité d'absorption (Arellano *et al.*, 2005 ; Heller, 2005 ; Gupta *et al.*, 2006 ; Rajan et Subramanian, 2005 ; Banque mondiale, 2005 ; Adam et Bevan, 2004 ; Adam, 2005 ; Bevan, 2005 ; Gunning, 2005)⁸⁵. Ces travaux décrivent le phénomène bien connu de syndrome hollandais : en provoquant une appréciation du taux de change réel (TCR), l'afflux massif d'aide entraîne une baisse de la compétitivité du secteur des biens échangeables. Ce phénomène se produit à travers une appréciation du prix domestique des biens non échangeables dans le cadre d'un régime à taux de change fixe ou à travers une appréciation du taux de change nominal dans le cadre d'un régime à taux de change flottant.

85 De nombreuses études (cf. Van Wijnbergen, 1984, 1986) ont été publiées dans les années 1980 sur ce thème, qui a connu un regain d'intérêt récent.

Même si les arguments théoriques sont clairement établis, les évidences empiriques corroborant l'apparition de ce syndrome en présence d'aide restent plus mitigées (Guillaumont *et al.*, 2006 ; Berg *et al.*, 2005). Gupta *et al.* (2006) passent en revue un échantillon de travaux économétriques mettant en évidence des résultats contradictoires : certains trouvent une relation positive entre l'aide et le taux de change réel (Younger, 1992 dans le cas du Ghana et Kasekende et Atingi-Ego, 1999 dans le cas de l'Ouganda), alors que d'autres trouvent un lien négatif (Nyoni, 1998 ; Sackey, 2002). Même les travaux du FMI (Rajan et Subramanian, 2005) ne testent pas formellement l'hypothèse d'un impact de l'aide sur l'évolution du TCR. Ils mettent uniquement en évidence un impact négatif de l'aide sur la part des industries du secteur échangeable et à forte intensité de capital humain, et ne font que suggérer l'idée que cet impact négatif est dû à une appréciation du TCR.

Guillaumont *et al.* (2006) expliquent ce peu d'évidences empiriques par le fait qu'à court terme, l'augmentation des prix des biens non échangeables ne se produit que si les capacités de production sont totalement utilisées dans le secteur des biens échangeables. Si, au contraire, les capacités ne sont pas toutes utilisées, par exemple en cas d'important chômage urbain, l'élasticité de l'offre peut être élevée et ainsi empêcher l'augmentation du prix des biens non échangeables. Ce cas de figure est fréquent parmi les pays fortement dépendants de l'aide extérieure, notamment en Afrique subsaharienne.

De plus, selon Guillaumont *et al.* (2006), les conséquences négatives d'une appréciation du TCR peuvent être surestimées. En effet, à long terme une augmentation de la productivité dans le secteur des biens échangeables est de nature à compenser l'impact de l'augmentation du prix des biens non échangeables sur les niveaux de compétitivité.

Si enfin, comme le montre le théorème de Balassa-Samuelson, une augmentation du revenu par habitant plus élevée que dans le reste du monde implique une appréciation

du TCR, un *big push* devrait conduire au même phénomène. En d'autres termes, si un afflux supplémentaire d'aide réussit à produire le *big push* escompté, il provoquera nécessairement une appréciation réelle de la monnaie. Cette appréciation n'est plus un problème, mais le signe de la réussite de cette stratégie.

Quelles sont les implications en termes de politique économique ? A court terme, la gestion macro-économique d'une croissance des flux d'aide peut permettre d'éviter une augmentation trop rapide du prix relatif des biens non échangeables. Par exemple, une politique de stérilisation des réserves peut être appliquée pour limiter l'accroissement de la demande, mais cette stratégie ne peut être que partielle et transitoire (Heller, 2005). A plus long terme, le risque de syndrome hollandais a des implications importantes en ce qui concerne l'allocation sectorielle de l'aide et des dépenses publiques. Dans la mesure où un accroissement de productivité est de nature à compenser l'appréciation du TCR, il paraît nécessaire de maintenir un équilibre entre l'aide accordée aux secteurs productifs et l'aide accordée aux secteurs sociaux. L'aide visant à améliorer la santé et l'éducation des enfants n'aura un impact sur la productivité qu'à long terme, alors que l'aide sous forme d'investissement dans le secteur productif aura un impact à plus court terme.

103

Selon Collier (2006), même si l'impact d'une augmentation des flux d'aide ne peut être totalement assimilé à celui d'un boom pétrolier, les risques de syndrome hollandais nécessitent de réformer radicalement les modalités de cette aide.

4.2. Les contraintes institutionnelles pesant sur la capacité d'absorption

La transparence et l'efficacité du système budgétaire, la structure des dépenses publiques, les mécanismes permettant de définir les priorités politiques, ainsi que le

système de redevabilité permettant de responsabiliser un gouvernement sont autant de facteurs politiques et institutionnels influençant la capacité d'un État à mettre en œuvre une stratégie de développement efficiente. Or, de nombreux pays ne disposent pas de telles capacités institutionnelles permettant d'absorber des niveaux élevés d'aide, sans accroître les risques de détournements et de corruption. Quelles que soient les modalités de mise en œuvre des programmes dans le cadre d'un doublement de l'aide (projet ou appui budgétaire), la fongibilité des ressources invite les bailleurs de fonds à porter une attention globale sur les politiques publiques et les moyens de les mettre en œuvre, notamment à travers le budget de l'État.

Au-delà des arbitrages budgétaires, la qualité des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses publiques (y compris le système de passation des marchés publics) est capitale pour contribuer à une absorption efficiente des ressources dont dispose une administration. La qualité de la chaîne de la dépense publique et les systèmes de contrôle ont une influence décisive à travers deux canaux : le rythme d'exécution des dépenses (bénéficier plus rapidement des effets de la dépense) et le caractère raisonnable du prix des achats publics au regard des prestations fournies (surfacturation, agents fantômes...). Les pertes budgétaires liées à une chaîne de la dépense déficiente sont mal chiffrées, mais il n'est pas impossible de penser, que dans certains cas, elles dépassent le volume de l'aide octroyée ou de l'endettement annuel de certains pays (Amprou et Cottet, 2007).

Les bailleurs de fonds ont développé plusieurs instruments permettant d'effectuer des diagnostics en matière de politique de dépenses comme de gestion des finances publiques. Récemment, un nouveau cadre de mesure de la performance des systèmes de gestion des finances publiques, le *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA), a été développé par plusieurs bailleurs de fonds, dont la France. Il doit aboutir à (i) une plus grande coordination des partenaires, (ii) un dialogue soutenu entre les bailleurs et les pays bénéficiaires d'aide, et (iii) une plus grande latitude laissée aux

administrations nationales pour définir et mettre en œuvre les réformes permettant un système durable de gestion des finances publiques fiable, transparent et efficace (encadré 5).

Encadré 5. L'initiative PEFA

Le programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » (PEFA) est une initiative multi-bailleurs⁸⁶ permettant d'accroître la coordination des efforts collectifs déployés par de nombreuses parties prenantes pour évaluer et développer les systèmes de gestion des finances publiques. Les partenaires ont élaboré un Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques (PFM) permettant de (i) fournir des données fiables sur la performance des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques au fil du temps ; (ii) suivre le processus de réforme gouvernementale et de déterminer dans quelle mesure les réformes améliorent le fonctionnement du système ; (iii) faciliter l'harmonisation du dialogue entre les autorités publiques et les bailleurs de fonds autour d'un cadre commun de la mesure de la performance de la gestion des finances publiques, ce qui contribue à réduire les coûts de transaction pour les pays partenaires.

Le PFM comprend un rapport sur la performance de la gestion des finances publiques ainsi qu'une série d'indicateurs mesurant six dimensions essentielles d'un système de gestion des finances publiques transparent et organisé :

1. **Crédibilité du budget** — Le budget est réaliste et il est exécuté comme prévu.
2. **Exhaustivité et transparence** — Le budget et le suivi des risques budgétaires sont exhaustifs et les informations financières et budgétaires sont accessibles au public.
3. **Budgétisation fondée sur les politiques nationales** — Le budget est établi en tenant dûment compte des politiques publiques.

86 Comprenant la Banque mondiale, le FMI, la Commission européenne, le Royaume-Uni, la France, la Norvège, la Suisse et le partenariat stratégique avec l'Afrique.

4. **Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget** — Le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible et des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics.
5. **Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers** — Des données et des informations appropriées sont produites, conservées et diffusées pour les besoins des prises de décision, de la gestion et de préparation des rapports.
6. **Surveillance et vérification externes** — Les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés sont opérationnelles.

Au regard des six dimensions essentielles, une série d'indicateurs mesure la performance opérationnelle des principaux éléments des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques, qu'il s'agisse de l'administration centrale, du pouvoir législatif et des institutions chargées de la vérification externe d'un pays.

La mesure périodique de la performance de la gestion des finances publiques devrait permettre de déterminer si celle-ci s'améliore ou non. En outre, le rapport tient compte des efforts déployés par un pays pour réformer son système de gestion des finances publiques en décrivant les mesures de réformes récentes et en cours et dont l'effet ne s'est peut-être pas encore fait sentir sur la gestion des finances publiques. Néanmoins, le rapport ne contient aucune recommandation au sujet des réformes à engager et ne formule aucune hypothèse sur l'impact potentiel des réformes en cours sur la performance de la gestion des finances publiques.

4.3. Le comportement des bailleurs de fonds : un obstacle à l'absorption de l'aide ?

Le mode de fonctionnement des agences d'aide peut également être un obstacle à la capacité d'absorption des pays bénéficiaires. La multiplication des acteurs et la dispersion des projets rendent compliquée la gestion des interventions extérieures par l'administration des pays bénéficiaires, dont les capacités sont financièrement et humainement limitées. Bien que ce constat soit largement repris dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de

l'aide au développement⁸⁷, le manque d'harmonisation des procédures et certaines modalités de versement de l'aide⁸⁸ continuent d'accroître la charge de travail des fonctionnaires et détournent l'administration locale de ses tâches régaliennes.

Le problème de la prolifération des bailleurs et des projets est bien décrit par Acharya *et al.* (2004). Cette situation engendre naturellement d'importants coûts de transaction. Chaque projet doit faire l'objet de négociations spécifiques et d'un suivi particulier de la part de l'administration du pays bénéficiaire. Cela alourdit considérablement la charge de travail d'administrations déjà faibles et réduit d'autant l'attention qu'elles peuvent accorder à leurs propres projets. Ensuite, ce phénomène est renforcé par le fait que ces projets sont conduits par des bailleurs souvent différents, qui réclament que les administrations des pays bénéficiaires s'ajustent à leurs procédures et calendriers spécifiques. Dans le schéma actuel de l'aide, le coût de la prolifération est supporté par le pays bénéficiaire.

La faiblesse des administrations, associée au fait que les fonctionnaires sont accaparés par la gestion d'un grand nombre de projets, conduit certains bailleurs de fonds à embaucher de la main-d'œuvre locale (souvent des fonctionnaires), afin qu'elle se concentre sur leurs propres projets, au détriment de tous les autres. Ce phénomène pourrait contribuer à affaiblir davantage la chaîne de la dépense. Knack et Rahman (2004) constatent ainsi que, sur la période 1982-2001, une plus grande fragmentation des bailleurs de fonds est associée à une moindre qualité bureaucratique. Ce résultat est confirmé pour plusieurs types de mesure de qualité de la bureaucratie. Les auteurs suggèrent que ce phénomène résulte d'une stratégie délibérée de contournement des institutions locales par les bailleurs de fonds.

87 Le texte de la déclaration de Paris (2005) est disponible à l'adresse suivante : <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/ParisDeclarationFrench.pdf>

88 Ces modalités ne sont pas étrangères à la volonté des bailleurs de fonds de contourner les faiblesses institutionnelles des pays bénéficiaires.

Enfin, la multiplication des agences d'aide intervenant dans un pays accroît le risque de voir se produire le phénomène de « tragédie des communs ». Les différents bailleurs de fonds, pris individuellement, non seulement ne se sentent pas responsables des conséquences budgétaires globales de leurs propres projets, mais ne prennent pas non plus en compte les implications budgétaires des projets des autres bailleurs de fonds. La plupart des projets mis en œuvre supposent un financement complémentaire de la part du bénéficiaire, permettant par exemple de prendre en charge les coûts récurrents une fois les projets achevés. Si le bénéficiaire n'est pas en mesure de s'opposer aux offres des bailleurs, comme c'est régulièrement le cas (Bräutigam, 2000, p. 45), le nombre de projets financés peut se révéler trop important pour les capacités budgétaires des pays bénéficiaires. La charge des coûts récurrents devient alors trop lourde. Des projets, même bien conçus, peuvent donc se révéler non viables sur le long terme du fait de la prolifération du nombre de bailleurs et de projets dans le pays.

Une telle fragmentation des interventions impose des coûts de transaction élevés à des gouvernements disposant déjà de faibles capacités. Bien que leur impact ne soit pas encore clairement établi, des évolutions récentes en faveur des « approches programme », telles que les appuis budgétaires globaux ou sectoriels, tentent de lever ces obstacles à la capacité d'absorption.

4.4. Doublement et volatilité de l'aide : comment réduire l'incertitude ?

La volatilité de l'aide est souvent invoquée comme source majeure d'instabilité dans les pays en développement et la perspective d'un doublement des flux d'aide a soulevé un large débat à propos du risque d'une telle volatilité. Ces inquiétudes ont été renforcées par la perspective d'une forte augmentation de l'aide budgétaire, celle-ci étant traditionnellement reconnue comme étant plus volatile que l'aide projet.

4.4.1. La volatilité de l'aide en question

Faits stylisés

Plusieurs études ont mis en évidence l'importante volatilité des flux d'aide. Bulir et Hamann (2001, 2003, 2006) montrent, pour un échantillon de 72 pays, 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. Selon ces auteurs, 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 qu'à compenser la variabilité des autres sources de revenus.

Pallage et Robe (2001) aboutissent à des conclusions similaires : l'aide est plus volatile que le revenu des pays en développement. Ces auteurs mettent également en évidence que l'aide multilatérale est plus volatile que l'aide bilatérale tout comme les engagements sont plus volatiles que les déboursements. Enfin, selon Fielding et Mavrotas (2005), l'aide programme est plus volatile que l'aide projet. Leur étude se distingue toutefois des précédentes puisque les estimations économétriques des déterminants de la volatilité les amènent à conclure que la volatilité est plus importante dans des pays qui reçoivent moins d'aide.

Même volatile, l'aide peut être stabilisatrice

Si, comme le suggèrent les études présentées dans la section 3.2, 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. Cette 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 (Pallage et Robe, 2001 ; Bulir et Hamann 2001, 2003). Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer une pro-cyclicité de l'aide⁸⁹. Par exemple, les bonnes performances 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. À l'inverse, des circonstances économiques difficiles nécessitent des ajustements du programme de réforme et provoquent donc des interruptions dans les versements d'aide.

Ces études, toutefois, sont critiquables par le choix qu'elles font de l'agrégat économique auquel elles comparent les cycles de l'aide. En effet, elles comparent les cycles d'aide aux cycles du revenu national ou aux cycles des recettes budgétaires. Mais, comme le notent Chauvet et Guillaumont (2006), le revenu et les recettes sont endogènes par rapport à l'aide et ne représentent donc pas la bonne référence pour évaluer le caractère pro ou contra-cyclique de l'aide. Ces auteurs proposent de comparer les cycles d'aide aux cycles des exportations. Ils montrent ainsi que l'aide a été contra-cyclique et pro-cyclique dans un nombre équivalent de pays.

Mais même pro-cyclique, l'aide peut quand même être stabilisatrice. En effet, le caractère plus ou moins stabilisateur de l'aide dépend certes de ses caractéristiques

89 Voir Foster (2003 : 93).

cycliques, mais également du niveau et de la volatilité de l'aide par rapport aux exportations. En tenant compte des trois dimensions, Chauvet et Guillaumont (2006) construisent un indicateur synthétique visant à saisir le caractère stabilisateur de l'aide comme la différence entre (i) la volatilité des exportations et (ii) la volatilité de la somme des recettes d'exportations et de l'aide. Ces auteurs mettent ensuite en évidence que le caractère stabilisateur a une influence positive sur la croissance des pays africains. Ce résultat confirme les conclusions d'études antérieures présentées dans la troisième section : l'aide est plus efficace dans les pays soumis à des chocs extérieurs (Guillaumont et Chauvet 2001, Collier et Dehn 2001).

4.4.2. 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 (Eifert et Gelb, 2005). 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, le gouvernement peut reporter, voire annuler, ses décisions d'investir. Cette incertitude peut, plus généralement, avoir des effets néfastes sur son comportement budgétaire. Ainsi, 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, en dissociant dans une équation de croissance, l'impact du volume d'aide de celui de l'incertitude de cette aide sur la croissance, les auteurs montrent que l'incertitude a un impact négatif sur la croissance, tandis que le volume a un impact positif.

L'analyse de Lensink et Morrissey est également intéressante par la comparaison qu'elle propose entre 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 développement⁹⁰.

Comment rendre l'aide plus prévisible ?

112

L'idée développée par Collier et Dollar (2001, 2002) d'une règle d'allocation optimale visait en partie à répondre au souci de rendre l'aide plus prévisible. Eifert et Gelb (2005) soulignent toutefois qu'il existe un arbitrage entre efficacité et prévisibilité. En effet, un système d'allocation optimale fondée sur les performances – tel que proposé par Collier et Dollar – tend à maximiser l'efficacité de cette allocation par rapport à un objectif donné (réduction de la pauvreté, etc.). Néanmoins, un tel système donne lieu à des flux d'aide très volatils, puisque l'allocation suit, année par année, les performances économiques des pays receivers – elles-mêmes très volatiles. A l'opposé, une allocation pluriannuelle fixe implique une prévisibilité totale, et donc aucune volatilité. Mais en

⁹⁰ Ce point est également soulevé par P. Guillaumont.

contrepartie, elle est beaucoup moins efficace puisqu'elle ne permet pas de prendre en compte les variations des performances des pays receveurs dans l'allocation des flux d'aide. Eifert et Gelb (2005) proposent donc un système de « pré-engagement flexible » des bailleurs de fonds qui correspond à l'adoption d'une règle d'allocation d'aide flexible qui tenterait d'éviter les écueils d'un engagement pluriannuel trop rigide. Ces auteurs proposent donc une voie médiane, associant un engagement à moyen terme et un système d'ajustement en fonction de la qualité des institutions et des politiques économiques. Ainsi, en fonction d'une règle préétablie, les engagements initiaux seraient révisés à la baisse ou à la hausse. Ce système de pré-engagement flexible assure une certaine efficacité tout en permettant une meilleure prévisibilité.

A la suite de l'engagement en faveur des OMD et des estimations des besoins d'aide pour leur réalisation, la question de la réallocation des flux a été, comme nous venons de le voir, délaissée au profit de celle liée à la mobilisation des ressources. Dans ce contexte de doublement annoncé des flux d'aide, la littérature la plus récente a examiné les problèmes de capacité d'absorption et de volatilité de l'aide.

Conclusion

Cette étude a présenté les grands débats qui ont animé la littérature académique sur l'aide publique au développement depuis les travaux de Burnside-Collier-Dollar, en insistant sur leurs implications politiques. En analysant dans quelles conditions l'aide est efficace, Burnside et Dollar ont formalisé l'idée d'un principe de sélectivité des pays receveurs en fonction de la qualité de leurs politiques économiques. Collier et Dollar ont ensuite poursuivi cette analyse en l'étendant à la question de la réduction de la pauvreté. Ils proposent une réallocation 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.

115

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, présentées tout au long de ce document. Toutefois, l'accent a été mis sur les critiques relatives aux conditions alternatives d'efficacité de l'aide, en rappelant leurs implications pour une allocation de l'aide visant à réduire la pauvreté. Ainsi, a-t-il été souligné que les

rendements marginaux de l'aide sont décroissants, révélant les problèmes de capacité d'absorption des pays bénéficiaires, y compris dans les pays dont les politiques économiques sont saines. 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. D'autres auteurs ont mentionné l'instabilité socio-politique et les guerres civiles comme des contextes influençant l'efficacité de l'aide. Si l'aide est moins efficace dans les pays instables, elle gagne au contraire en efficacité dans les périodes de post-conflit.

Les réactions des bailleurs de fonds vis-à-vis de ce débat académique et des recommandations qui en découlent sont variées. Par exemple, ce débat semble n'avoir eu qu'un impact limité sur le mode de gestion de l'aide publique française. Les évaluations successives de la qualité de l'aide française mettent d'ailleurs en évidence son manque de sélectivité. Ces évaluations sont fondées sur les principes d'efficacité de Burnside et Dollar, qui ne font toutefois pas l'unanimité (Dollar et Levin, 2004 ; Banque mondiale, 2004c et 2005 ; Center for Global Development, 2003, 2004, 2005, 2006, Roodman 2006). Les États-Unis, avec la création du *Millennium Challenge Account*, 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. Cette innovation ne s'est pas encore traduite par une amélioration de l'évaluation de l'aide américaine. Il est toutefois intéressant de souligner que ces nouveaux systèmes d'évaluation et de comparaison entre donateurs, malgré leurs limites méthodologiques, ont un fort écho au sein de la communauté des bailleurs de fonds.

Même si la question des choix d'allocation géographique reste cruciale, des préoccupations nouvelles sont apparues au sein de la communauté internationale. La mobilisation autour des OMD a fait resurgir la problématique de l'augmentation des ressources totales mises à la disposition des pays en développement. Un doublement de l'aide s'est rapidement imposé comme une condition nécessaire à la réalisation des

OMD, mais aussi comme une source de risques, tels que le syndrome hollandais, la volatilité et l'absence de prévisibilité des flux d'aide.

Les engagements des bailleurs de fonds se sont traduits par une augmentation constatée des flux d'aide depuis 2002. Même si l'objectif des 0,7 % du revenu national brut (RNB) consacrés à l'aide est loin d'être atteint, des efforts importants ont été consentis. Parallèlement, des initiatives telles que la taxation sur les billets d'avions et l'IFF ont été lancées pour tenter de mobiliser des ressources supplémentaires. Est également évoquée la possibilité d'un réendettement contra-cyclique (pour les pays ayant retrouvé un niveau d'endettement soutenable) qui, tout en permettant de financer les dépenses nécessaires aux OMD, éviterait d'hypothéquer la situation financière future du pays bénéficiaire. Malgré ces innovations, des doutes persistent quant à la capacité des bailleurs de fonds à tenir leurs engagements financiers. Les contraintes budgétaires fortes des pays donateurs et l'aboutissement des programmes de remise de dettes rendent incertaine la pérennité des niveaux d'aide atteints ces dernières années.

Annexe 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) :

$$POL = 1,28 + 6,85 \times \text{surplus budgétaire} - 1,40 \times \text{inflation} + 2,16 \times \text{politique d'ouverture com.}$$

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.

Estimations de croissance de Burnside et Dollar (2000)

Méthode d'estimation	MC0 (1)	DMC (2)	MC0 (3)	DMC (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** (0,75)	- 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
R²	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 (MC0), 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 %.

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 1986-89, 1990-93, Guyane 1990-93, Nicaragua 1986-89). Une fois qu'ils sont éliminés, le terme quadratique $(Aide / PIB)^2 \times POL$ n'est plus significatif. En revanche, le terme $(Aide / PIB) \times POL$ devient significativement positif à la fois dans les estimations en MCO et en DMC.

Annexe 2. L'indicateur ARPP

(Annual Report of Portfolio Performance)

L'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 », s'il existe un risque non nul 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 mondiale 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.

Bibliographie

- ACHARYA, A., A. FUZZO DE LIMA et M. MOORE (2004), *Aid Proliferation: How Responsible Are The Donors?*, Working Paper No. 214, IDS, Brighton.
- ADAM, C. (2005), *Exogenous Inflows and Real Exchange Rates: Theoretical Quirk or Empirical Reality?*, IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo 14-15 mars.
- ADAM, C. et D. BEVAN (2004), *Aid and the Supply Side: Public Investment, Export Performance and Dutch Disease in Low Income Countries*, Working Paper No. 201, University of Oxford, Department of Economics, Oxford.
- ADES, A. et H.-B. CHUA (1997), "Thy Neighbor's Curse: Regional Instability and Economic Growth", *Journal of Economic Growth* 2.
- ALESINA, A. et D. DOLLAR (2000), "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", *Journal of Economic Growth* 5.
- ALESINA, A. et D. DOLLAR (1998), "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", NBER *Working Paper* 6612, Cambridge, Massachusetts.
- ALESINA, A. et A. DRAZEN (1991), "Why are Stabilizations Delayed?", *The American Economic Review*, Vol. 81 (N°5).
- ALESINA, A. et R. PEROTTI (1996), "Income Distribution, Political Instability, and Investment", *European Economic Review* 40.
- AMPROU, J. (2001), *Ajustement, groupes d'intérêt et aide extérieure : la compensation des torts est-elle une condition à la mise en œuvre des réformes ?*, CERDI, Université d'Auvergne, mimeo.

AMPROU J. et C. COTTET (2007), *Aide et politique budgétaire des pays bénéficiaires : une revue de la littérature*, Série Notes et Documents, AFD, Paris. (à paraître).

AMPROU, J. et E. DURET (2000), « Réformes, groupes d'intérêt et dépendance à l'aide: théorie et estimation économétrique », dans *Survivre grâce à l'aide, Réussir malgré l'aide*, Cahier des Sciences Humaines No.13, Autrepard, IRD, Paris.

AMPROU, J., P. GUILLAUMONT et S. GUILLAUMONT JEANNENEY (2007), "Aid Selectivity According to Augmented Criteria", *The World Economy*, 30(5), pp. 733-763, mai.

ARELLANO, C., A. BULIR, T. LANE et L. LIPSHITZ (2005), *The Dynamic Implications of Foreign Aid and its Volatility*, IMF Working Paper WP/05/119, Washington D.C.

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

BANQUE MONDIALE (2004c et 2005), *Global Monitoring Report*, Washington D.C.

BANQUE MONDIALE (2004b), *Aid Effectiveness and Financing Modalities*, Washington D.C.

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

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

BANQUE MONDIALE (2001), *Review of the Performance-Based Allocation System, IDA10-12*, OED IDA Review, Operations Evaluation Department, Washington D.C.

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

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

- BANQUE MONDIALE (1994), *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*, Washington D.C.
- BAUER, P. (1993), *Development Aid: End It or Mend It?*, Occasional Paper N°43, International Center for Economic Growth, Budapest.
- BAUER, P. (1987), "Creating the Third World: Foreign Aid and its Offspring", *Journal of Economic Growth*, Vol.2(4).
- BERG, A., M. HUSSAIN, S. AIYAR, S. ROACHE ET A. MAHONE (2005), *The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows: Experiences of Low-Income countries and Policy Implications*, IMF, mimeo, Washington D.C.
- BERG, E. (2003), « Augmenter l'efficacité de l'aide : une critique de quelques points de vue actuels », *Revue d'économie du développement* (4, décembre), 11-42.
- BERG, E. (2002a), "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, Berne.
- BERG, E. (2002b), *Increasing the Effectiveness of Aid: A Critique of some Current Views*, papier présenté pour la réunion du groupe d'experts, département des Affaires sociales et économiques, Nations Unis, New York, 24-25 janvier.
- BERG, E. (1997), « Dilemmes dans les stratégies d'aide », *Revue d'économie du développement*, No 4, décembre.
- 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, Paris, chapitre 21.
- BERG, E., P. GUILLAUMONT, J. PEGATIENAN et J. AMPROU (2001), « Côte d'Ivoire », in DEVARAJAN, S., D. DOLLAR et T. HOLMGREN (dir.pub.) (2001), *Aid and Reform in Africa. Lessons from Ten Case Studies*, IBRD, World Bank, Washington D.C.

- BERTHÉLEMY, J.-C. et A. VAROUDAKIS (1996), "Financial Development, Policy and Economic Growth", in HERMES, N. et R. LENSINK (dir.pub.), *Financial Development and Economic Growth: Theory and Experiences from Developing Countries*, Routledge, Londres.
- BEVAN, D. (2005), *An Analytical Overview of Aid Absorption: Recognising an Avoiding Macroeconomic Hazards*, IMF Seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, Maputo 14-15 mars.
- BEYNON, J. (2003), *Poverty Efficient Aid Allocations, Collier and Dollar Revisited*. ESAU Working Paper 2, Overseas Development Institute, Londres.
- BEYNON, J. (2001), *Policy Implications for Aid Allocations of Recent Research on Aid Effectiveness and Selectivity*, présenté au séminaire conjoint Centre de Développement - CAD "Aid Effectiveness, Selectivity and Poor Performers", OCDE, Paris, 17 janvier.
- 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).
- 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.
- BÄRÜTIGAM, D. (2000), *Aid Dependence and Governance*, No 2000:1, EGDI, Stockholm.
- 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 (dir. pub.), *Income Distribution and High Quality Growth*, MIT Press, Cambridge.
- BULIR, A. et A.-J. HAMANN (2006), *Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire? IMF Working Paper 06/65*, IMF, Washington D.C.

- BULIR, A. et A.-J. HAMANN (2003), *"Aid Volatility: An Empirical Assessment"*, *IMF Staff Papers*, Vol. 50(No 1), pp. 664-89, Washington D.C.
- BULIR, A. et A.-J. HAMANN (2001), *How Volatile and Unpredictable are Aid Flows, and What are the Policy Implications*, *IMF Working Paper 01/167*, IMF, Washington D.C.
- BURNSIDE, C. et D. DOLLAR (2004), "Aid, Policies and Growth: Reply", *American Economic Review*, 94(3), pp. 781-784.
- BURNSIDE, C. et D. DOLLAR (2000), "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review* 90.
- 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 (1997), "Aid, Policies and Growth", *Policy Research Working Paper 1777*, World Bank Development Research Group, Washington D.C.
- CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT (2003, 2004, 2005, 2006) "Commitment to Development Index", Washington D.C.
- CERDI (2002), *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, juin.
- CHAUVET, L. et P. COLLIER (2006a), *Helping Hand? Aid to Failing States*, Document de travail 14, DIAL, Paris.
- CHAUVET, L. et P. COLLIER (2006b), « L'aide aux Etats fragiles : quand et comment ? », in CHÂTAIGNER J.-M. et H. MAGRO (dir. pub.), *Etats et sociétés fragiles. Entre conflits, reconstruction et développement*, Karthala, Paris.
- CHAUVET, L. et P. COLLIER (2005), *Policy Turnarounds in Failing States*, University of Oxford, mimeo, Oxford.

CHAUVET, L., P. COLLIER et A. HOEFFLER (2006a), *The Costs of Failing States and the Limits to Sovereignty*, University of Oxford, mimeo, Oxford.

CHAUVET L., P. COLLIER et A. FUSTER (2006b), *Supervision and Project Performance: A Principal-Agent Approach*, University of Oxford, mimeo, Oxford.

CHAUVET, L. et P. GUILLAUMONT (2006), *Aid, Volatility and Growth Again : When Aid Volatility Matters and When It Does Not*, Etudes et Documents E2007.07, CERDI, Clermont-Ferrand.

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

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

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. ET S. RADELET (2003), *The Millennium Challenge Account: How Much is Too Much, How Long is Long Enough?*, Working Paper No.23, Center for Global Development, Washington D.C.

CLEMENS, M., S. RADELET et R. BHAVNANI (2004), *Counting Chickens When They Hatch: the Short-Term Effect of Aid on Growth*, Working Paper No. 44, Center for Global Development, Washington D.C.

COGNEAU, D. et J.-D. NAUDET (2007), "Who Deserves Aid? Equality of Opportunity, International Aid and Poverty Reduction", *World Development* 35(1), pp. 104-120.

- 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, No. 7, AFD, Paris.
- COLLIER, P. (2006), "Is Aid Oil? An Analysis of Whether Africa Can Absorb More Aid", *World Development*, 34(9), pp. 1482-1497.
- COLLIER, P. (1999), "On the Economic Consequences of Civil War", *Oxford Economic Papers* 51.
- COLLIER, P. (1997), "The Failure of Conditionality", in GWIN, C. et J. NELSON, *Perspectives on Aid and Development*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- COLLIER, P. et A. HOFFLER (2002), *Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Societies, Policy Research Working Paper 2902*, World Bank, Washington D.C.
- COLLIER, P. et D. DOLLAR (2002), "Aid Allocation and Poverty Reduction", *European Economic Review* 46(8).
- 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 J. DEHN (2001), *Aid, Shocks and Growth*, Development Research Group, World Bank, Washington D.C.
- COLLIER, P., L. ELLIOTT, H. HEGRE, A. HOFFLER, M. REYNAL-QUEROL et N. SAMBANIS (2003), *Breaking the Conflict Trap. Civil War and Development Policy*, World Bank Policy Research Report, World Bank and Oxford University Press, Washington D.C.
- COLLIER, P., P. GUILLAUMONT, S. GUILLAUMONT JEANNENEY et J.-W. GUNNING (1997), "Redesigning Conditionality", *World Development*, 25(9).
- COLLIER, P. et A. HOFFLER (2004), "Aid, Policy and Growth in Post-conflict Societies", *European Economic Review*, IDEAS, Vol. 48, octobre, pp. 1125-1145.

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

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

COMMISSION POUR L'AFRIQUE (2005), *Notre Intérêt Commun*, Londres.
http://www.commissionforafrica.org/french/report/thereport/french/11-03-05_cr_report_fr.pdf

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).

DEMÉOCQ, M. et P. GUILLAUMONT (1985), *Export Instability and Development: A Summary Review of the Literature*, mimeo, Université d'Auvergne, CERDI, Clermont-Ferrand.

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

- DOLLAR, D. et A. KRAAY (2000), *Growth Is Good for the Poor*, Development Research Group, World Bank, 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 (2006), "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003", *World Development Journal*, IDEAS, Vol. 34, décembre, pp. 2034-2046.
- DOLLAR, D. et V. LEVIN (2005), *The forgotten States: Aid volumes and volatility in difficult partnership countries (1992-2002)*, Summary Paper prepared for DAC Learning And Advisory Process On Difficult Partnerships, Washington D.C.
- DOLLAR, D. et V. LEVIN (2004), "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002", *Working Paper* 3299, World Bank, Washington D.C.
- 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, Nottingham.
- EASTERLY, W. (2000), *The Lost Decades: Developing Countries' Stagnation in Spite of Policy Reform 1980-1998*, mimeo, World Bank, Washington D.C.
- EASTERLY, W., R. LEVINE et D. ROODMAN (2004), "Aid, Policies, and Growth: Comment", *American Economic Review*, 94(3), pp. 774-780.
- EASTERLY, W., M. KREMER, L. PRITCHETT et L.-H. SUMMERS (1993), "Good Policy or Good Luck?", *Journal of Monetary Economics* 32.
- EIFERT, B. et A. GELB (2005) "Improving the Dynamics of Aid: Towards More Predictable Budget Support", *Working Paper* 3732, World Bank Policy Research, 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).

FIELDING, D. et G. MAVROTAS (2005), *"The Volatility of Aid"*, Discussion Paper No. 2005/06, UNU-WIDER, Helsinki.

FIELDING, D., M. MCGILLIVRAY et S. TORRES (2006), *Synergies between Health, Wealth, Education, Fertility and Aid: Implications for Achieving the Millennium Development Goals*, UNU-WIDER, mimeo, Helsinki.

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. MORRISSEY 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, Cambridge.

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

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

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

- GUILLAUMONT, P. (2004), « Juger de la sélectivité de l'aide : de meilleures évaluations sont nécessaires », mimeo, CERDI, Clermont-Ferrand.
- GUILLAUMONT, P. (2001), *On the Economic Vulnerability of Low Income Countries*, Etudes et Documents E 2001.02, CERDI, Clermont-Ferrand.
- 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. (1999), *Reducing Poverty by Aid Reallocation: Uncertainties and Alternative Assumptions*, commentaire de l'article de P. Collier et D. Dollar présenté à la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement (ABCDE) Europe, Paris, juin.
- GUILLAUMONT, P. (1995), *Propositions pour un nouveau type de conditionnalité*, note établie à la demande de la Commission européenne, Direction générale du développement, Bruxelles, CERDI Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand.
- GUILLAUMONT, P. (1994), « Politique d'ouverture et croissance économique : les effets de la croissance et de l'instabilité des exportations », *Revue d'économie du développement* 1.
- GUILLAUMONT, P. et L. CHAUVET (2001), "Aid and Performance: A Reassessment", *Journal of Development Studies* 37.
- GUILLAUMONT, P. et L. CHAUVET (1999), *Aid and Performance: A Reassessment*, mimeo, Université d'Auvergne, CERDI, Clermont-Ferrand, juin.
- GUILLAUMONT, P. et S. GUILLAUMONT JEANNENEY (2006), *Big Push versus Absorptive Capacity: How to Reconcile the Two Approaches*, article présenté à la conférence UNU-WIDER « Aid: Principles, Policies and Performance », Helsinki, juin.

GUILLAUMONT, P. et S. GUILLAUMONT JEANNENEY (1995), « La conditionnalité à l'épreuve des faits » in RAINELLI, M. (dir. pub.), *La négociation commerciale et financière internationale*, Economica, Paris.

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

GUILLAUMONT, P. et R. LAAJAJ (2006), *When Instability Increases the Effectiveness of Aid Projects*, Working Paper 4034, World Bank, Washington D.C.

GUNNING, J.-W. (2005) « Pourquoi donner de l'aide ? », *Revue d'économie du développement*, 2-3, pp. 7-50.

GUPTA, S., R. POWELL et Y. YANG (2006), *Macroeconomic Challenges of Scaling Up Aid to Africa, A Checklist for Practitioners*, IMF, Washington D.C.

GYIMAH-BREMPONG, K. (1991), "Export Instability and Econommic 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*, IMF, 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, 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. (dir. pub.), *Foreign Aid and Development*, Routledge, Londres.

- HELLER, P. (2005), "Pity the Finance Minister: Issues in Managing a Substantial Scaling Up of Aid Flows", *World Economics*, 6(4), pp. 69-110.
- HELLER, P. (1975), "A Model of Public Fiscal Behaviour in Developing Countries: Aid, Investment, and Taxation", *American Economic Review*, 65-3.
- HELLER, P. et S. GUPTA (2002), *Challenges in Expanding Development Assistance*, IMF Policy Discussion Paper 02/5, IMF, Washington D.C.
- HELTBERG, R. (2001), "The Poverty Elasticity of Growth", *Wider Discussion Paper* 2002/21, UNU-WIDER, Helsinki.
- HJERTHOLM, P., J. LAURSEN et H. WHITE (2000), "Foreign Aid and the Macroeconomy", in TARP F. (dir. pub.), *Foreign Aid and Development*, Routledge, Londres.
- HUDSON, J. ET P. MOSLEY (2001), "Aid Policies and Growth: In Search of the Holy Grail", *Journal of International Development* 13.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY et M. MASTRUZZI (2003), "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", mimeo, World Bank, Washington D.C.
- KASEKENDE, L. ET M. ATINGI-EGO (1999), "Uganda's Experience with Aid", *Journal of African Economies*, 8(4), pp. 617-49.
- 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).
- KNACK, S. et A. RAHMAN (2004), *Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients*, Policy Research Working Paper WPS 3186, World Bank, Washington D.C.
- KOSACK, S. (2003), "Effective Aid: How Democracy Allows Development Aid to Improve the Quality of Life", *World Development* 31(1).

- LEAMER, E.-E. (1983), "Let's Take the Con Out of Econometrics", *American Economic Review* 73(1), pp. 31-43.
- LENSINK, R. et O. MORRISSEY (1999), "Uncertainty of Aid Inflows and the Aid-Growth Relationship", *CREDIT Research Paper* 99/3, University of Nottingham, Nottingham.
- LENSINK, R. et H. WHITE (2001), "Are There Negative Returns to Aid?", *Journal of Development Studies* 37(6).
- 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 (1999), "Is there and Aid Laffer?", *CREDIT Research Paper* 99/6, University of Nottingham, Nottingham.
- LEVINE, R. et D. RENELT (1992), "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions", *American Economic Review* 82(4).
- LLAVADOR, H.-G. et J.-E. ROEMER (2001), "An Equal-opportunity Approach to the Allocation of International Aid", *Journal of Development Economics* 64, 147-171.
- LLOYD, T., O. MORRISSEY et R. OSEI (2001), "Aid, Exports and Growth in Ghana", *CREDIT Research Paper* 01/01, University of Nottingham, Nottingham.
- MCGILLIVRAY, M. et O. MORRISSEY (2000), "Aid Fungibility in Assessing Aid: Red Herring or True Concern?", *Journal of International Development* 12.
- MCGILLIVRAY M. (1992), "A Reply", *World Development*, 20(11), pp.1699-702.
- MCGILLIVRAY M. (1989), "The Allocation of Aid among Developing Countries : A Multi-Donor Analysis Using a Per Capita Aid Index", *World Development* 17(4).
- MENTRÉ, G. (2006), « Contribution de solidarité sur les billets d'avion et facilité financière internationale : quel instrument ? Pour quelle dépense ? » in *Rapport moral sur l'argent dans le Monde*, Association d'Economie Financière, Paris.

- MORENO-TORRES, M. et M. ANDERSON (2004), *Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction*, PRDE Working Paper 1, DFID, Londres.
- MOSLEY, P. (1987), *Overseas Aid: Its Defence and Reform*, Wheatsheaf Books, Brighton.
- MOSLEY, P., J. HARRIGAN et J. TOYE (1995), *Aid and Power*, Vol. 1 et 2, Routledge, Londres.
- 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. HUDSON et S. HORRELL (1987), "Aid, the Public Sector and the Market in Less Developed Countries", *Economic Journal* 97.
- MURDOCH, J.-C. et T. SANDLER (2002), "Economic Growth, Civil Wars, and Spatial Spillovers", *Journal of Conflict Resolution* 46(1).
- NATIONS-UNIES (2002), *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Rapport du "Millennium Project", New York.
- NELSON, J. (1990), "Introduction: The Politics of Economic Adjustment in Developing Nations", in NELSON, J. (dir. pub.), *Economic Crisis and Policy Choice*, Princeton University Press, Princeton.
- NYONI, T. (1998), "Foreign Aid and Economic Performance in Tanzania" *World Development*, 26(7), pp. 1235-40.
- OECD (2007), *Development Aid Statistics*, Development Aid Committee, Paris.
- 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 (1993), "Foreign Aid and the Question of Fungibility", *Review of Economics and Statistics*, 75(2).

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

PALLAGE, S. et M.-A. ROBE (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).

RADELET, S. (2004), *Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals*, Working Paper No.39, Center for Global Development, Washington D.C.

RAJAN, R ET A. SUBRAMANIAN (2005), *What Undermines Aid's Impact on Growth?*, IMF Working Paper WP/05/126, IMF, Washington D.C.

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

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

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

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 (dir. pub.). *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*, 34(1).
- ROEMER, M. et M. GUGERTY (1997), *Does Economic Growth Reduce Poverty?*, CAER II Discussion Paper 4, HIID, Harvard University, Cambridge Massachusetts.
- ROODMAN, D. (2004, 2005, 2006), *The Commitment to Development Index, Annual Edition*, Center for Global Development, Washington D.C.
- SACHS, J. (2004), "Ending Africa's Poverty Trap", *Brookings Papers on Economic Activity* 204 (1), pp. 117-240.
- SACHS, J. (1994), *Life in the Economic Emergency Room*, in WILLIAMSON, J. (dir. pub.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- SACHS, J. et A. WARNER (1995), "Sources of Slow Growth in African Economies", *Journal of African Economies* 6.
- SACKEY, H. (2002), *External Aid Flows and the Real Exchange Rate in Ghana*, AERC Research Paper 110, AERC, Nairobi.
- SALA-I-MARTIN, X. (1997), "I Just Ran Two Million Regressions", *American Economic Review Papers and Proceedings* 87(2).
- SAMBANIS, N. (2001), "Do Ethnic and Nonethnic Civil Wars Have the Same Causes? A Theoretical and Empirical Inquiry (Part 1)", *Journal of Conflict Resolution* 45(3).
- STILES, K.-W. (1990), "IMF Conditionality: Coercion or Compromise?", *World Development*, 18(7).
- THIEL R. (1996), "The Helplessness of Development Policy: An Assessment of Aid in the Modern World", *Aid and Cooperation*, Vol.6, pp.24-26.

- THOMAS, V., A. CHHIBER, M. DAILAMI et J. de MELO (dir. pub.) (1991), *Restructuring Economies in Distress: Policy Reform and the World Bank*, Oxford University Press, New York.
- TIMMER, P. (1997), *How Well Do the Poor Connect to the Growth Process?*, CAER II Discussion Paper 17, HILD, Harvard University, Cambridge Massachusetts.
- VAN WIJNBERGEN, S. (1984), "The "Dutch Disease": A Disease after All?", *Economic Journal* 94, pp. 41-55.
- VAN WIJNBERGEN, S. (1986), "Macroeconomic Aspects of the Effectiveness of Foreign Aid: On the Two-Gap Model, Home Goods Disequilibrium and Real Exchange Rate Misalignment", *Journal of International Economics* 21, pp.123-136.
- 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. (dir. pub.), *Fragile Coalitions: the Politics of Economic Adjustment*, New Brunswick Transaction Books.
- WILLIAMSON, J. (dir. pub.) (1994), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington D.C.
- WOOD, A. (2006), *Looking Ahead Optimally in Allocating Aid*, mimeo.
- YOTOPOULOS, P.-A. et J.-B. NUGENT (1976), *Economics of Development: Empirical Investigations*, Harper and Row, New York.
- YOUNGER, S. (1992), *Aid and the Dutch Disease: Macroeconomic Management When Everybody Loves You*, *World Development*, 20(11), pp. 1587-97.
- ZEDILLO, E. (2001), « Rapport technique du groupe de haut niveau sur le financement du développement », Nations unies, New York.

Publications

Les titres de la collection Notes et Documents
sont disponibles sur le site Internet de l'AFD

*All volumes of the Notes and Documents
series are available on line at:*

www.afd.fr, Publications

- N° 1 :** Compétitivité et mise à niveau des entreprises (2003)
- N° 2 :** Multinationales et développement : le rôle des politiques nationales (2003)
- N° 3 :** Lutte contre l'effet de serre : enjeux et débats (2003)
- N° 4 :** Comment financer durablement les aires protégées à Madagascar ? (2003)
- N° 5 :** Agriculture et commerce : quels enjeux pour l'aide au développement ? (2003)
- N° 6 :** Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats (2005)
- N° 7 :** Qui mérite l'aide ? Égalité des chances *versus* sélectivité (2004)
- N° 8 :** Le Cambodge : de l'ère des quotas textiles au libre-échange (2004)
Life after Quotas: A Case Study of the Cambodian Textile Industry (2005)
- N° 9 :** La Turquie : panorama et répartition régionale du secteur productif (2004)
Turkey: Overview of the Economic Productive Sector and Regional Spread of the SMEs

- N° 10 :** *Poverty, Inequality and Growth, Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2003* (2004)
- N° 11 :** *Foreign Direct Investment in Developing Countries: Leveraging the Role of Multinationals* (2004)
- N° 12 :** Libre-échange euro-méditerranéen : premier bilan au Maroc et en Tunisie (2005)
- N° 13 :** Les Mécanismes de financement de la formation professionnelle : une comparaison Europe – Afrique (2005)
Financing Vocational Training: a Europe-Africa Comparison (2005)
- N° 14 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Algérie, Maroc, Tunisie, Sénégal (2005)
- N° 15 :** Les Mécanismes de la formation professionnelle : Allemagne, Espagne, France, Royaume-Uni (2005)
- N° 16 :** Le Textile-habillement tunisien et le défi de la libéralisation : quel rôle pour l'investissement direct étranger ? (2005)
- N° 17 :** Poulina, un management tunisien (2005)
- N° 18 :** Les programmes de mise à niveau des entreprises : Tunisie, Maroc, Sénégal (2005)
- N° 19 :** Analyser l'impact d'un projet de microfinance : l'exemple d'AdéFI à Madagascar (2005)
- N° 20 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome I (2005)
- N° 21 :** Précis de réglementation de la microfinance, tome II (2005)
- N° 22 :** *Development Aid: Why and How? Towards Strategies for Effectiveness* (2005)

- N° 23 :** Libéralisation des services de télécommunication au Maghreb : transition institutionnelle et performances (2005)
- N° 24 :** Financer les investissements des villes des pays en développement (2005)
Financing Municipal Investments in Developing Countries (2006)
- N° 25 :** Les exportations de services de santé des pays en développement : le cas tunisien (2005)
- N° 26 :** La micro-assurance de santé dans les pays à faible revenu (2005)
- N° 27 :** Le droit à l'eau dans les législations nationales (2006)
The Right to Water in National Legislations (2006)
- N° 28 :** Croissance et réformes dans les pays arabes méditerranéens (2006)
Growth and Reform in Mediterranean Arab Countries (2007)
- N° 29 :** *Financing Development: what are the Challenges in Expanding Aid Flows?* (2006)
- N° 30 :** Amartya Sen : un économiste du développement ? (2006)
- N° 31 :** Inégalités et équité en Afrique (2006)
Inequalities and Equity in Africa (2007)
- N° 32 :** La croissance pro-pauvres au Mali (2007)
- N° 33 :** La formation professionnelle en secteur informel (2007)
Vocational Training in the Informal Sector (forthcoming)
- N° 34 :** La reconnaissance officielle du droit à l'eau en France et à l'international (2007)
- N° 35 :** *Migration and Development: Mutual Benefits?*
Proceedings of the 4th AFD-EUDN Conference, 2006 (2007)
- N° 36 :** *Successful Companies in the Developing World (2007)*

Qu'est-ce que l'AFD ?

L'Agence Française de Développement (AFD) est l'un des piliers du système français d'aide publique au développement (APD), conjointement avec le ministère des Affaires étrangères et le ministère des Finances (Trésor). Depuis sa création en 1941, elle contribue au développement de plus de 80 pays ainsi qu'à la promotion des territoires français d'outremer. En tant qu'institution financière, l'AFD soutient des projets économiques, sociaux et environnementaux, grâce à un choix d'instruments allant de la subvention au prêt concessionnel ou aux conditions du marché. Son champ d'intervention couvre les projets productifs dans les domaines de l'agriculture, de l'industrie et des services, publics ou privés ; des infrastructures ; du développement urbain ; de l'éducation ; de la santé et de l'environnement.

© Agence Française de Développement - 2007
5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12
Tél. : 33 (1) 53 44 31 31 - www.afd.fr

Création et réalisation : Vif Argent Communication - 92300 - Levallois-Perret

Imprimé en France par Ferréol (Lyon) - Août 2007
Dépôt légal : 3^e trimestre 2007