

UNIVERSITE ROBERT SCHUMAN

INSTITUT D'ETUDES POLITIQUES DE STRASBOURG

**L'aide publique au développement est-elle
efficace à l'échelle macro-économique?**

Aurélie LARQUEMIN

Mémoire de 4^{ème} année d'I.E.P.

Direction du mémoire : Laurent Weill

Juin 2008

" L'Université Robert Schuman n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteure "

Sommaire:

Introduction.....p 7

Chapitre I:

Les objectifs de l'APD: croissance et réduction de la pauvreté.....p 12

I) L'APD peut-elle améliorer la croissance des pays en développement?.....p 13

1) Existe-t-il un lien entre aide et croissance?.....p 13

a) Une relation contestée.....p 13

b) L'efficacité de l'APD sur la croissance dépend des politiques économiques mises en place.....p 22

2) L'APD doit-elle être conditionnée pour améliorer la croissance dans les pays en développement?.....p 30

a) L'absence d'effet de l'APD sur les réformes en matière de politiques économiques: les dysfonctionnements de la conditionnalité.....p 30

b) La fongibilité de l'aide publique au développement.....p 40

II) Recentrer l'évaluation de l'efficacité de l'aide sur l'objectif de réduction de la pauvreté.....p 47

1) Une nouvelle conception de la lutte contre la pauvreté.....p 47

a) Les Objectifs du Millénaire pour le développement.....p 48

b) Les niveaux indicateurs de pauvreté et l'impact sur l'APD.....p 55

2) Comment allouer l'aide afin de remplir au mieux ces objectifs?.....p 60

a) Le modèle de Collier et Dollar.....p 60

b) Comment augmenter le bien-être des plus pauvres?.....p 63

Chapitre II: Allocation de l'APD: une stratégie devant inclure tous les acteurs pour maximiser son efficacité.....p 67

I) Comment l'aide est-elle allouée par les donateurs?.....p 71

1) L'aide publique au développement bilatérale.....p 72

a) Quelles sont les motivations des donateurs?.....p 72

b) La sélectivité de l'aide publique au développement.....p 78

2) L'allocation multilatérale de l'aide.....	p 89
a) Qui met en oeuvre les ressources?.....	p 89
b) Le choix d'une allocation fondée sur les performances des pays pour maximiser l'efficacité de l'aide? L'exemple de l'Union Européenne et de la Banque Mondiale.....	p 94

II) L'importance de la situation des pays bénéficiaires et des caractéristiques propres de l'aide publique au développement pour améliorer son efficacité.....p 101

1) Des situations politiques et économiques qui modifient l'efficacité de l'aide.....	p 102
a) Instabilité politique et période post-conflit.....	p 102
b) La vulnérabilité des pays en développement face aux chocs externes.....	p 107
2) La prise en compte de l'influence propre de l'aide.....	p 110
a) La capacité d'absorption de l'aide et le danger du « syndrome hollandais ».....	p 110
b) L'impact négatif de la volatilité de l'aide.....	p 115

Conclusion.....p 119

Annexes.....p 122

Bibliographie.....p 134

Résumé/ Abstract.....p 142

Abréviations:

ACP: Afrique, Caraïbes, Pacifiques

AID: Association Internationale pour le Développement

APD: Aide Publique au Développement

BIRD: Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement

CAD: Comité d'Aide au Développement

CPIA: Country Policy and Institutional Assessment

CPR: Country Performance Rating

FED: Fonds Européen de Développement

FMI: Fonds Monétaire International

FRPC: Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance

IDH: Indice de Développement Humain

OCDE: Organisation de Coopération et de Développement économiques

OMD: Objectifs du Millénaire pour le Développement

OMS: Organisation Mondiale de la Santé

ONG: Organisation Non Gouvernementales

ONU: Organisation des Nations Unies

PED: Pays En Développement

PIB: Produit Intérieur Brut

PMA: Pays les Moins Avancés

PNB: Produit National Brut

PNUD: Programme des Nations Unies pour le Développement

PPTE: Petits Pays Très Endettés

RNB: Revenu National Brut

UNICEF: United Nations International Children's Emergency Fund

UNIFEM: United Nations Development Fund for Women

UNHCR: United Nations High Commission for Refugees

Introduction:

Selon Olivier Charnoz et Jean-Michel Severino, l'aide publique au développement est « une activité par laquelle des pays font transiter vers d'autres des ressources publiques en vue de contribuer à leur développement »¹. L'aide au développement n'est pas uniquement constituée de capitaux financiers, elle englobe également les biens et services, les compétences et les technologies qui sont transférés aux pays en développement.

L'aide publique au développement moderne est née au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale, dans un contexte marqué par la Guerre Froide, les débuts du mouvement de décolonisation et la nécessité de reconstruction de l'Europe et de l'Asie. Les premiers versements d'aide au développement apparaissent cependant dès le XIX^{ème} siècle. En 1812, suite à un séisme au Venezuela qui a fait plus 10000 morts, le Congrès américain vote le premier acte humanitaire d'Etat: Act of Relief of the Citizens of Venezuela. A cette époque le Venezuela est en guerre d'indépendance face à l'Espagne: intérêts et humanisme se mêlent déjà aux motivations des donateurs. En Europe, le Royaume-Uni et la France sont deux empires coloniaux, et c'est par cette voie qu'apparaîtront les premières formes d'aide au développement. En 1940 le Royaume-Uni vote ainsi le Colonial Development and Welfare Act qui inclut tout un volet dédié au développement des secteurs de santé, d'éducation et de production agricole dans les colonies anglaises. La France sera plus longue à y venir, et c'est seulement sous la présidence du Général de Gaulle que sera créée la Caisse centrale de la France d'Outre-Mer en 1943. L'aide publique au développement moderne n'apparaît qu'en 1945 des suites de la Seconde Guerre Mondiale et de l'ampleur de la crise financière de 1929 qui illustre le besoin de coopération internationale. C'est ainsi que sont créés la Banque

1 CHARNOZ O., SEVERINO J-M., « L'aide publique au développement », Paris, 2007, La Découverte Collection Repères, p.2

Internationale pour la Reconstruction et le Développement, le Fonds Monétaire International, ainsi que l'Organisation des Nations Unies.

Pour être éligible à l'aide publique au développement, une dépense doit satisfaire quatre critères:

- Ce doit être une dépense publique, c'est-à-dire réalisée par un Etat ou une collectivités territoriales dans le cadre d'une coopération décentralisée. L'APD repose sur le budget des autorités publiques.

- Cette dépense publique doit se faire au bénéfice des pays ou territoires en développement. Elle doit donc être attribuée à un à un pays en développement ou à un organisme international qui se chargera d'allouer cette ressource à des pays en développement selon ses propres critères. L'aide acheminée directement est dite bilatérale, et l'aide allouée par l'intermédiaire d'une institution internationale est appelée aide multilatérale. La liste des pays éligibles à l'APD est déterminée par le Comité d'Aide au Développement (CAD), organe de l'Organisation de développement et de coopération économiques (OCDE). Ce comité a pour membre vingt-deux pays donateurs et la Commission Européenne qui totalisent plus de 90% de l'APD mondiale.

La liste des pays éligibles est révisée tous les trois ans en fonction de l'évolution des revenus nationaux bruts². Cette liste compte depuis 2005 cent cinquante-deux pays qui représentent 80% de la population mondiale et 40% du Produit Intérieur Brut (PIB) mondial en parité de pouvoir d'achat. Ces pays sont répartis en quatre groupes en fonction de leur revenu national brut. Les cinquante pays les moins avancés (PMA) constituent la première catégorie. Elle a été créée en 1971 par l'ONU et est majoritairement composée de pays d'Afrique sub-saharienne. Ces cinquante pays représentent 11% de la population mondiale et 2% du PIB mondial³. Le deuxième groupe est constitué de dix-huit pays dont le RNB par habitant est inférieur à 825 dollars. Il regroupe 26% de la population mondiale et inclut des pays fortement peuplés comme l'Inde. Ces pays représentent par ailleurs 9% du PIB mondial. Vient ensuite le groupe des pays « à revenu intermédiaire de la tranche inférieure », dont le RNB par

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

3 Source: Statistiques 2006 ONU

habitant est compris entre 826 et 3255 dollars, puis le groupe des trente-six pays « à revenu intermédiaire de la tranche supérieure » dont le RNB par habitant est compris entre 3256 et 10065 dollars. Ces deux groupes représentent respectivement 35% et 7% de la population mondiale et 20% et 7% du PIB mondial.

- Les dépenses publiques réalisées en faveur des pays éligibles à l'APD doivent avoir pour objectif le développement du pays bénéficiaire. L'intention du donateur doit être d'améliorer le niveau de vie de la population de ce pays. Les résultats effectifs des ressources allouées ne sont pas prises en compte pour la classification ou non des ressources en aide publique au développement. Certaines formes d'aide sont par ailleurs automatiquement exclues de l'APD: ce sont les aides militaires, les opérations de maintien de la paix à l'exception de celles menées sous l'égide de l'ONU, la coopération policière ou encore la recherche sans lien avec le développement.

- Cette dépense publique à destination d'un pays en développement avec pour objectif le développement de ce pays doit être accompagnée de conditions financières favorables pour être considérée comme une aide publique au développement. Le versement de ressources financières ou autres peut se faire sous forme de dons ou de prêts. Les dons n'impliquent pas de remboursements ultérieurs à la différence des prêts. Ceux-ci doivent contenir un élément don d'au moins 25% du montant du prêt pour être éligible à l'APD: c'est-à-dire que la valeur actualisée des flux de remboursements générés par le prêt ne doit pas dépasser 75% de la valeur nominale de celui-ci. L'importance de l'élément don d'un prêt pourrait être influencé par le taux d'actualisation utilisé, le CAD a donc fixé celui-ci à 10% par an. Ainsi l'APD brute désigne tous les décaissements réalisés au cours d'année et l'APD nette désigne cette même somme diminuée des remboursements de prêts.

L'aide publique au développement, quelque soit sa nature, peut être allouée selon des modalités différentes: à travers l'aide humanitaire d'urgence, l'aide alimentaire, l'assistance technique, l'aide projet et l'aide programme.

- L'aide alimentaire d'urgence a pour but de secourir le plus rapidement possible les populations affectées par des catastrophes humaines ou naturelles. Son importance au sein de l'APD globale n'a cessé d'augmenter pour atteindre les 10% de l'APD totale

en 2000. Même si son horizon de travail est le court terme et l'urgence, cette aide est incluse dans l'APD.

- L'aide alimentaire est une aide en nature, pour laquelle les pays donateurs se fournissent sur leurs propres marchés ce qui engendre un surcoût: selon l'OCDE une aide alimentaire de même montant pourrait permettre l'achat de 40% de marchandises supplémentaires sur les marchés mondiaux, et même de doubler la quantité de marchandises si les achats sont faits sur les marchés locaux des pays bénéficiaires. A l'heure actuelle l'aide alimentaire est menacée par la crise alimentaire mondiale: le Programme Alimentaire Mondial (PAM) mis en oeuvre par les Nations Unies a ainsi récemment lancé un appel aux dons, car il a besoin de 280 millions de dollars supplémentaires pour pouvoir assurer ses activités déjà programmées dans les prochaines semaines.

- La coopération technique passe par le financement de formations, elle a pour but de faciliter les transferts de connaissances et de technologies.

- L'aide projet, quant à elle, représente plus de 25% de l'APD bilatérale. Cet instrument de l'aide consiste à allouer des fonds liés à un projet spécifique, et à surveiller l'utilisation de ces fonds. Ce type d'aide est souvent utilisé pour la réalisation d'infrastructures comme des routes ou des hôpitaux, et se caractérise par une présence, un investissement fort de la part du pays ou de l'organisme donateur, qui vérifie chaque étape du projet: études préalables, appels d'offre, contrôle des travaux..etc, afin d'assurer la traçabilité des fonds. Cette forme d'aide permet l'allocation de ressources même dans des pays sans structure étatique fiable et touchés par la corruption.

- Enfin l'aide programme est également un instrument d'allocation de l'APD très répandu. Elle ne se concentre pas sur une action ciblée mais sur des objectifs plus larges comme la santé, l'éducation. Au cours de l'allocation de ce type d'aide a lieu une négociation approfondie entre donateurs et bénéficiaires sur les stratégies de développement à adopter puisque les ressources sont directement versées au bénéficiaire, sans intervention ultérieure possible de la part du donateur. Cette aide programme est utilisée dans trois cas différents: le soutien à la balance des paiements

pour soutenir les importations du pays bénéficiaire en compensant le déficit de la balance des paiements, l'aide budgétaire globale ou sectorielle qui suppose alors une stratégie commune et limpide, des politiques économiques reconnues et un système de contrôle des dépenses transparent, et enfin l'allègement de la dette des pays en développement, qui ne concerne pas seulement les prêts consentis au titre de l'APD. Il faut étudier si le pays aurait remboursé cette dette un jour et si cet allègement consenti se substitue à d'autres formes d'aide de la part du donateur ou non.

Ce qui est important pour le développement des pays les plus pauvres, ce n'est pas le montant des sommes promises ni même effectivement allouées dans le cadre de l'aide publique au développement, mais bien les réalisations, l'impact effectif de l'APD sur la situation de ces pays. De l'aveu même du CAD et de l'OCDE, il n'existe pas de méthode permettant de mesurer l'efficacité de l'aide publique au développement de manière indiscutable. Il existe bien des procédures d'évaluation des différents types d'aide mais ils ne permettent pas de déterminer quel flux d'aide est efficace, ni d'avancer un taux d'efficacité de l'APD allouée. Cela est dû à la diversité des formes d'aide et de ses instruments, aux différents éléments à prendre en considération aussi bien chez les donateurs que chez les pays bénéficiaires. La question est donc posée: l'aide publique au développement est-elle efficace à l'échelle macro-économique?

Pour répondre à cette question, il faut donc prendre en compte les différentes composantes et les différents facteurs qui interviennent avant l'allocation, au cours de celle-ci et par la suite au sein des pays bénéficiaires. L'efficacité de l'APD doit en tous les cas être évaluée à la lumière des objectifs qui sont les siens: amélioration de la croissance et réduction de la pauvreté. Il faut donc définir ces derniers et étudier l'articulation qui existe entre eux et l'APD (Chapitre 1). La nature et l'identité de tous les acteurs ont un impact sur l'efficacité de l'aide. Ainsi il est essentiel de définir les critères et les modalités d'allocation de l'APD par ses différents donateurs. De même les caractéristiques des pays bénéficiaires de l'APD ont un rôle central dans l'efficacité de celle-ci. Tout ceci doit donc être examiné pour déterminer si l'aide publique au développement est efficace à l'échelle macro-économique (Chapitre 2).

Chapitre I: Les objectifs de l'aide publique au développement: croissance et réduction de la pauvreté.

La fin des années 1980 et le début des années 1990 sont marqués par la multiplication des études critiques à l'encontre de l'aide publique au développement. Lui est reproché son manque, voire son absence d'efficacité vis-à-vis des objectifs qui lui ont été assignés lors de sa création.

Jusque récemment les études qui concernaient particulièrement et presque uniquement l'objectif de croissance. Ces interrogations se traduisent alors par un recul de l'aide publique au développement, en pourcentage du Produit Intérieur Brut (PIB) des pays donateurs. La question de la capacité de l'aide publique au développement à améliorer la croissance dans les pays les moins avancés et les pays en développement destinataires de l'aide est alors posée et demeure d'actualité.

I L'aide publique au développement peut-elle améliorer la croissance des pays en développement ?

Avant de se demander comment l'allocation de l'aide doit être modifiée pour améliorer son impact sur la croissance des pays qui la reçoivent, il convient de s'interroger sur la façon dont le lien entre croissance et aide publique au développement est appréhendé.

1) Existe-t-il un lien entre aide et croissance?

Plusieurs courants d'analyse s'affrontent sur le sujet. Certains à l'image de Boone⁴ ou de Paldam⁵ réfutent totalement l'idée d'amélioration de la croissance des pays éligibles à l'aide publique au développement, alors que d'autres soutiennent que l'aide améliore effectivement la croissance de ces pays. Un dernier groupe enfin conditionne la capacité de l'aide à augmenter la croissance à certaines conditions, comme par exemple la mise en place préalable de « bonnes » politiques économiques chez les états bénéficiaires.

a) Une relation contestée

Il existe plusieurs bonnes raisons qui permettent de présumer d'un effet positif de l'aide sur la croissance. Dans un premier temps, les résultats micro-économiques de

4 BOONE P. « The impact of foreign Aid on savings and growth », Working paper , 1995, London School of economics, London

5 PALDAM M., DOUCOULIAGOS H. « The Aid Effectiveness Literature: The Sad Result of 40 Years of Research », Working paper, 2005, University of Aarhus, Denmark

l'aide démontrent de façon incontestable son efficacité à cette échelle. L'évaluation d'un programme d'aide se fait à plusieurs moments et sur différents aspects du projet, plus facile à saisir de part sa nature concrète. Une évaluation peut se faire de manière prospective, lorsque le programme n'est encore qu'un projet, un contrôle de gestion est mis en place pendant la réalisation du programme, puis une évaluation a lieu à mi-parcours, à la fin, et de manière rétrospective quelques temps après la fin du programme. Ce suivi précis rend donc difficilement réfutable les études attestant de l'efficacité de l'aide publique au développement à l'échelle micro-économique pour au moins la moitié des projets et programmes engagés. Une efficacité macro-économique de l'aide dans des proportions similaires est alors logiquement envisageable.

Les théories macro-économiques de la croissance renforcent également cette idée. L'aide versée améliore en effet la balance des paiements du pays bénéficiaire. Par ailleurs, l'aide finance des projets de développement qui sont considérés comme des investissements. Indirectement l'aide peut également permettre d'augmenter la consommation d'un pays si elle entraîne une baisse d'impôts de la part du gouvernement du pays bénéficiaire. Ces effets favorisent une hausse la demande globale.

Enfin, il est important de rappeler que les premiers octrois d'aide ont été mis en place dans les années 1960. S'ils se sont développés et existent encore de nos jours, on peut supposer qu'ils répondent dans des proportions satisfaisantes aux impératifs d'efficacité fixés par les donateurs.

Malgré ces arguments, on trouve peu d'études affirmant de manière globale l'impact positif de l'aide sur la croissance. Il s'agit le plus souvent d'études portant sur l'aide publique au développement d'un pays en particulier envers ses principaux bénéficiaires. Ainsi l'étude de Abdulnasser Hatemi-J et Manuchehr Irandoust⁶ examine la relation entre l'aide accordée par la Suède et la croissance dans les pays en développement, les pays bénéficiaires étudiés sont le Botswana, l'Éthiopie, l'Inde, le

6 HATEMI-J H., IRANDOUST M., « Foreign aid and economic growth: new evidence from panel cointegration », *Journal of Economic Development*, June 2005, Volume 30, Number 1

Kenya, le Sri-Lanka et la Tanzanie pour la période 1974-1996. Leurs conclusions soulignent le caractère positif de cette relation. Ce type d'étude ne peut cependant être généralisé pour permettre des conclusions globales sur la relation aide-croissance du fait des particularités de l'aide publique au développement distribuée par chaque pays, et des pays donateurs eux-mêmes. Ce point sera développé en détail par la suite.

Une étude de Clemens, Radelet et Bhavnani⁷ cherche, quant à elle, à montrer que les effets de l'aide publique au développement sont très mal pris en compte par les études réalisées sur leur efficacité en matière d'amélioration de la croissance des pays en voie de développement. Selon ses chercheurs, l'efficacité de l'aide publique au développement sur la croissance dépend de la période sur laquelle sont mesurés ses effets. Il faut donc distinguer les différents composants de l'aide en fonction de leur nature, de leurs objectifs et de la durée probable nécessaire avant de pouvoir constater leur impact.

Ces auteurs font donc la distinction entre l'aide humanitaire d'urgence, dont les effets doivent se faire sentir à très court terme, et dont l'objectif principal n'est pas la croissance des pays dans lesquelles elle intervient. A l'opposé il existe une aide dite de long terme, voire très long terme, qui concerne en premier lieu la construction d'un système politique stable, et le soutien à la démocratie. Une troisième catégorie est enfin dégagée, dont les effets sont susceptibles d'être observables dans les quatre ans suivant la mise en place du projet ou du programme d'aide. L'option choisie ici est donc de décomposer l'aide publique au développement plutôt que de modifier la période retenue pour les études portant sur son efficacité. En effet, une plus longue période d'étude permettrait certainement aux effets de l'aide de s'exprimer davantage, mais l'impact identifié sur la croissance ne pourra alors plus être attribué avec certitude à la seule aide publique au développement, de nombreux autres facteurs devant alors être pris en compte.

7 CLEMENS M., RADELET S., BHAVNANI R., « Counting chickens when they hatch: the short term effect of aid on growth », Working paper, November 2004, Center for global development

Si l'on suppose qu'un donateur décide d'attribuer un million de dollars à la construction d'une route dans un pays en voie de développement et un autre million de dollars pour la construction de plusieurs écoles élémentaires, les écoles comme la route seront achevées au bout d'un an. Si ce donateur ou un chercheur veut évaluer l'impact sur la croissance de l'ensemble de l'investissement de deux millions de dollars, quand doit-il conduire ses études? S'il choisit la période de quatre ans, il pourra tout à fait mesurer l'impact de la construction de la route, celle-ci permettant à ce moment là le transport de facteurs de production. Cependant l'effet sur la croissance engendré par la construction des écoles sera lui totalement indécélable. Les résultats de l'aide seront donc fortement biaisés. Il en va de même si l'étude est menée au bout de vingt ans: les enfants éduqués grâce aux écoles auront apporté leur capital humain à l'ensemble des travailleurs, mais les effets de la route peuvent avoir totalement disparus du fait d'un manque d'entretien, ou plus simplement si la situation du pays s'est modifiée et que d'autres travaux concernant les infrastructures de transport ont sans doute été menées.

L'aide publique au développement susceptible d'avoir le plus d'effet dans les quatre ans suivant son allocation effective est constituée de l'aide budgétaire, en soutien à la balance des paiements des pays bénéficiaires, des investissements dans les infrastructures, et de l'aide destinée aux secteurs de production comme le secteur agricole ou l'industrie. Cette catégorie représente 53% des flux totaux d'aide publique au développement. L'étude conclut à un impact positif fort et solide de cette catégorie d'aide sur la croissance des pays bénéficiaires sur une période de quatre ans suivants l'allocation de l'aide. Ces effets sont de plus non conditionnés à une quelconque caractéristique particulière de la situation des pays bénéficiaires, et indépendants des

techniques économétriques utilisées d'après les auteurs. Il y aurait donc bien un effet positif de l'aide publique au développement sur la croissance des pays en développement, cet effet étant observable lorsque que le temps nécessaire à l'apparition de cet impact positif corresponde à la période d'observation choisie.

Cette efficacité de l'aide publique au développement en matière d'amélioration de la croissance est davantage observable pour les aides déployant leurs effets sur une période de quatre ans, donc de moyen terme. L'aide de très court terme, l'aide humanitaire est, en effet, élaborée pour agir immédiatement, sur des objectifs particuliers aux situations d'urgence, la croissance n'étant donc pas la préoccupation majeure. Les aides à long terme, plusieurs dizaines d'années, sont elles plus difficiles à étudier, même avec une période d'étude adaptée, de nombreux facteurs extérieurs à l'aide pouvant influencer sur la croissance aux cours de ces années. Les observations effectuées sont donc difficilement attribuables de manière indubitable à l'aide publique au développement allouée longtemps auparavant.

Un autre courant de pensée est lui beaucoup plus pessimiste quant à l'efficacité de l'aide publique au développement sur la croissance. Le premier à avoir réfuté toute possibilité d'impact positif de l'aide dans ce domaine est Boone en 1995⁸. Selon lui 75% de l'aide contribue à l'augmentation des dépenses gouvernementales et non à l'accumulation de capital. Il n'y a donc pas de baisse d'impôt permise par l'allocation de l'aide, et donc pas d'augmentation de la consommation des ménages et plus généralement pas d'augmentation de la production.

Raghuram G. Rajan et Arvind Subramanian⁹ vont encore plus loin dans la négation d'un effet positif de l'aide publique au développement sur la croissance des

8 BOONE P. « The impact of foreign Aid on savings and growth », Working paper ,1995, London School of economics, London

9 RAGHURAM G. Rajan, SUBRAMANIAN A., « What undermines aid's impact on growth? », Working Paper, 2005 FMI, Washington D.C.

pays en développement. Ils concluent à l'inefficacité de l'aide dans ce domaine, et ce quelque soit l'horizon considéré, le temps nécessaire pour que les effets de l'aide apparaissent, le période d'étude retenue, ou encore le type d'aide. Selon ces auteurs, l'aide n'a pas plus d'effet quelle soit de nature économique ou sociale, multilatérale ou bilatérale. Enfin aucune caractéristique particulière dans la situation des pays bénéficiaires ne peut améliorer ce constat, quelle soit géographique ou institutionnelle.

Cependant les auteurs insistent sur le fait qu'ils jugent l'efficacité de l'aide allouée par le passé. Leurs conclusions n'impliquent pas une inefficacité de l'aide à améliorer la croissance des pays en développement à l'avenir. Cette perspective positive est tout à fait envisageable selon eux, à condition de revoir les modalités d'allocation de l'aide. Cette dernière n'est donc pas ni inutile, ni irrémédiablement inefficace en matière d'amélioration de la croissance mais nécessite d'être repensée en profondeur.

Voici trois tableaux résumant les résultats non-significatifs de l'étude de Rajan et Subramanian.

Impact des différentes catégories de l'aide sur la croissance

Panel A: Aide sociale, économique et alimentaire

	Social			Economique			Nourriture		
	1970s	1980s	1990s	1970s	1980s	1990s	1970s	1980s	1990s
Aide/PIB allouée au secteur social	-4,717 0,19	7,664 0,2	-84,776 0,78						
Aide/PIB allouée au secteur économique				-16,511 0,31	6,030 0,08	895,087 0,72			
Aide/PIB allouée à l'alimentation							-19,015 0,49	-5,433 0,1	-206,035 1,69
Observations	80	81	79	80	81	79	80	81	79
R ²	0,7	0,59	0,52	0,69	0,59	0,52	0,69	0,59	0,51

Les T-statistiques sont reportés sous les coefficients estimés.

Panel B: Aide à « impact long » et aide à « impact court ».

	Long terme			Court terme		
	1970s	1980s	1990s	1970s	1980s	1990s
Aide « à impact long » /PIB	-2,20	2,60	-17,90			
	0,28	0,26	0,85			
Aide « à impact court » /PIB				-0,030	0,018	-0,423
				0,38	0,13	0,85
Observations	69	77	79	69	77	79
R ²	0,72	0,6	0,52	0,72	0,59	0,52

Panel C: Aide multilatérale et Aide bilatérale

	Aide multilatérale				Aide bilatérale			
	1960s	1970s	1980s	1990s	1960s	1970s	1980s	1990s
Aide multilatérale/PIB	-7,385	-3,073	0,893	-20,658				
	1,13	0,29	0,09	0,94				
Aide bilatérale/PIB					-4,589	-1,269	2,739	-29,371
					1,02	0,17	0,23	0,78
Observations	74	80	81	79	74	80	81	79
R ²	0,73	0,70	0,59	0,52	0,73	0,70	0,59	0,52

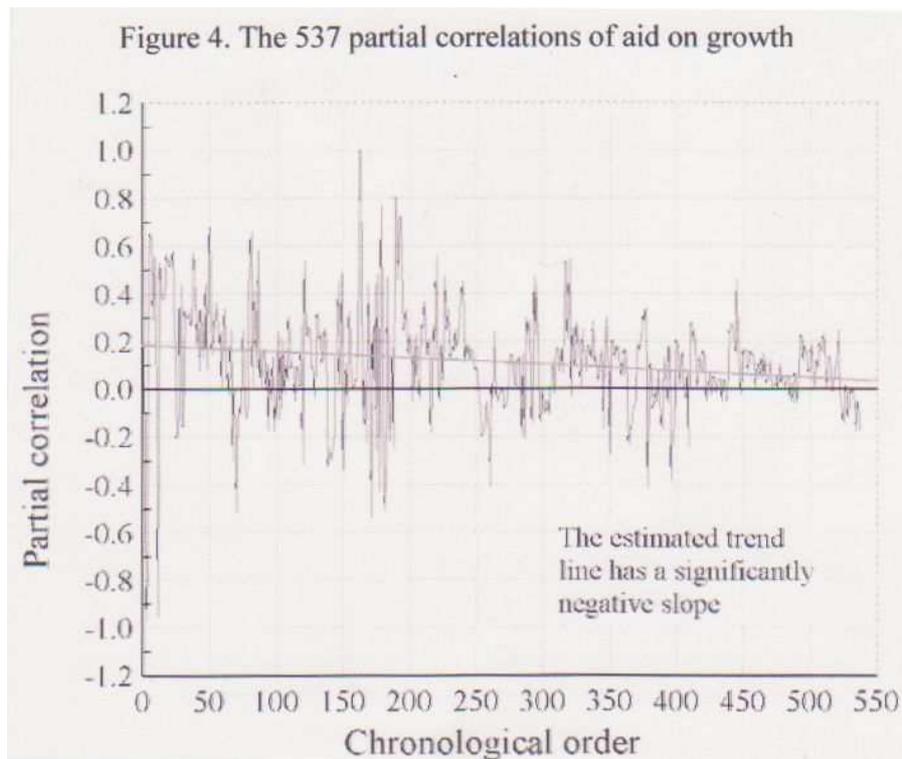
Des résultats similaires se retrouvent dans l'étude de Martin Paldam et Hristos Doucouliagos.¹⁰ Cette analyse se propose de faire la synthèse de toute la littérature publiée sur l'aide publique au développement et son efficacité. Ces deux auteurs commencent par reprendre les arguments vus précédemment qui laissent suggérer un impact positif de l'aide sur la croissance et montrer en quoi ils ne sont pas fiables. Ils introduisent dans un premier temps l'idée que l'aide a un effet marginal décroissant. Ces effets sont donc moindres par rapport aux montants alloués. En ce qui concerne les théories macro-économiques, ils considèrent que l'effet sur la balance des paiements est en réalité inférieur à celui qui pourrait être envisagé car ils s'intègrent le fait qu'une partie de l'aide est accordée sous forme de prêts à taux plus ou moins préférentiels et qu'il faudra rembourser. Ils retrouvent également les estimations de Boone en ce qui

10 PALDAM M., DOUCOULIAGOS H. « Aid effectiveness on accumulation: a meta study », *Kyklos*, 2006, Volume 59 p 227-254

concerne l'utilisation de l'aide publique au développement: 75% de l'aide allouée est utilisée pour augmenter les dépenses publiques, ce qui ne stimulent pas la croissance selon eux. Ils minimisent également le poids de l'argument sur la longévité de l'aide publique au développement comme gage de son efficacité à améliorer la croissance des pays en développement en rappelant que les montants alloués ne représentent qu'un très petit pourcentage des ressources des pays donateurs.

Cette étude entend reprendre toute la littérature publiée sur l'efficacité de l'APD et présenter une synthèse des conclusions. Elle envisage donc successivement les différents modèles d'évaluation de l'efficacité de l'aide qui ont été utilisés, un modèle de croissance par accumulation, un modèle de croissance directe et enfin un modèle qui s'est développé récemment sur la conditionnalité de l'efficacité de l'aide. Avec toutes ces études et les données disponibles, les auteurs ont calculé 537 corrélations entre aide et croissance. Ils montrent ainsi que si les études ont par le passé eu tendance à trouver une relation positive entre l'aide publique au développement et la croissance, la tendance actuelle est une corrélation nulle. Avec l'amélioration des techniques économétriques et l'augmentation des données disponibles tant en quantité qu'en qualité, les chercheurs soulignent que s'il y avait eu une corrélation positive entre l'aide au développement et la croissance, celle-ci aurait alors été mise en évidence clairement et de manière indiscutable.

Or il se trouve que c'est l'inverse qui s'est produit comme le montre ce graphique.



Source: Paldam et Doucouliagos

Les auteurs expliquent les résultats antérieurs, qui décelaient une relation positive entre l'aide publique au développement et une amélioration de la croissance dans les PED, par un possible biais dus aux auteurs de ces études. Leur idéologie, le fait qu'ils appartiennent à un école de pensée particulière, leur passé académique: les sujets pour lesquels ils ont montré un intérêt et sur lesquels ils auraient écrit, le fait que certains travaillent pour certaines institutions, ou soient publiés dans certains journaux spécifiques peut les rendre également partiaux.

Le point de vue des deux auteurs Martin Paldam et Hristos Doucouliagos est ici clair: à leurs yeux l'aide publique au développement n'a aucune efficacité à l'échelle macro-économique pour améliorer la croissance dans les pays en développement. Ils ont détaillé leurs opinions en se basant sur l'inefficacité des trois modèles utilisés. Leur avis est clairement exprimé au sujet de l'inefficacité du modèle qui se fonde sur la capacité de l'aide à augmenter l'investissement et ainsi améliorer la croissance: seulement 25%

de l'aide allouée est destinée à augmenter l'investissement et les 75% restant servent à augmenter le niveau des dépenses publiques. Selon Martin Paldam les dépenses publiques ont un impact négatif sur la croissance, il en déduit donc l'inefficacité de ce modèle. Il en va de même pour celui basé sur une relation directe entre l'aide et la croissance dans ces pays. Il faut noter toutefois que le troisième modèle présenté est particulièrement présent dans les études dans ce domaine ces dernières années et a connu un retentissement important sur la scène internationale. L'idée que l'efficacité de l'aide au développement soit dépendante de la présence de certaines conditions dans la situation des pays en développement est en effet défendue par de nombreux chercheurs et institutions internationales, le débat portant notamment sur l'importance de la présence de certaines politiques économiques dans ces pays.

b) L'efficacité de l'aide publique au développement sur la croissance dépend-elle des politiques économiques mises en place ?

La croissance dans les pays en développement dépend pour beaucoup des politiques économiques en place. Sur cette notion communément admise aujourd'hui s'est développée la thèse selon laquelle l'impact de l'APD sur la croissance est conditionné à la présence de ces mêmes politiques économiques. Les pays pauvres mais ayant de bonnes politiques économiques tirent profit de ces politiques et c'est dans cet environnement que l'aide serait la plus à même d'améliorer leur croissance. L'impact de l'APD sur la croissance dépend de la manière dont elle est utilisée et donc de l'environnement dans lequel elle est employée: moins il y a de distorsions, institutionnelles, en matière de politiques économiques notamment, et plus l'impact de l'aide peut être important. Ces distorsions entraînent en effet une diminution de retour sur capital. La croissance dans les pays en voie de développement dépend donc du

revenu initial du pays, des distorsions en matière de politiques économiques, des institutions en place, de l'aide allouée et de l'interaction de l'aide avec ces distorsions.

Cette thèse est celle défendue par C. Burnside et D. Dollar, qui a profondément marqué les différents acteurs et chercheurs dans le domaine de l'aide publique au développement.¹¹ L'APD est ici considérée comme un transfert de revenu. Les deux chercheurs se sont appuyés sur une base de données incluant cinquante-six pays et se sont intéressés à six périodes de quatre ans entre 1970-1973 et 1990-1993. Les seules politiques économiques qu'ils ont décidées de prendre en compte sont le surplus budgétaire, le taux d'inflation et l'ouverture économique de ces pays. Un pays avec de mauvaises politiques économiques serait donc un pays avec une inflation élevée, un important déficit budgétaire, et fermé au commerce mondial.

C. Burnside et Dollar en ont déduit une équation qui traduit le facteur « politiques économiques » et permet ainsi de mesurer leur qualité. Ils insèrent ensuite dans une équation représentant la croissance économique. Cette équation permettant d'estimer la qualité des politiques économiques est la suivante:

$$\text{POL} = 1,28 + 6,85 \times \text{Surplus budgétaire} - 1,40 \times \text{Inflation} + 2,16 \text{ Ouverture économique}$$

L'équation de croissance est la suivante:

$$\Delta = -0,60 (\log \text{ PIB/hab}) + 0,71x \text{ POL} - 0,021 (\text{Aide/PIB}) + 0,19 (\text{Aide/PIB} \times \text{POL}) + \gamma X + \varepsilon_{it}^g$$

On retrouve donc dans cette équation les quatre éléments précités, le revenu initial du pays, les politiques mises en oeuvre, l'aide allouée et l'interaction entre cette

11 BURNSIDE C., DOLLAR D., « Aid, Policies and Growth », American Economic Review, volume 90, 2000

aide et les politiques économiques.

Selon C. Burnside et Dollar, les pays ayant de bonnes politiques économiques et recevant une APD significative ont de meilleures performances en matière de croissance que ce qui peut être expliqué par les autres variables de l'équation de la croissance. Ces résultats sont néanmoins uniquement valables pour l'aide multilatérale. Une pareille corrélation entre politiques économiques et impact de l'aide au développement sur la croissance des PED n'a pas été retrouvée par les deux chercheurs dans le cas de l'aide bilatérale. Ceci serait dû selon eux au fait que l'aide bilatérale est davantage dépendante des intérêts des donateurs.

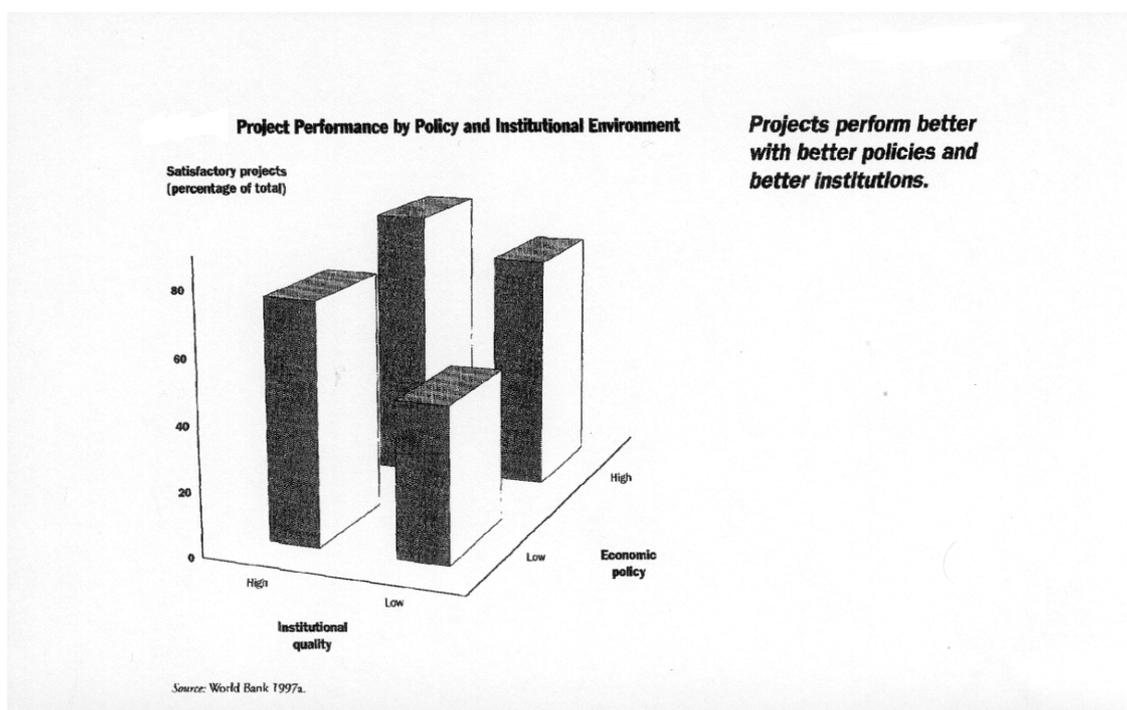
Cette étude a, de manière très profonde, influencé les pratiques de l'allocation de l'aide publique au développement. La thèse défendue par C. Burnside et Dollar a été reprise et soutenue par un rapport officiel de la Banque Mondiale *Assessing Aid*¹². Celui-ci affirme très clairement que l'assistance financière conduit plus rapidement à une amélioration de la croissance, à une baisse de la pauvreté, ainsi qu'à une amélioration des indicateurs sociaux dans les pays ayant de bonnes politiques économiques. Selon ces auteurs une augmentation de 10 milliards de dollars de l'APD pourrait faire passer 25 millions de personnes au dessus du seuil de pauvreté dans le cas où l'APD favoriserait les pays ayant de bonnes politiques économiques, mais seulement sept millions de personnes dans le cas contraire. De même ce rapport souligne l'importance de l'amélioration des institutions économiques et de leurs politiques dans les pays en développement.

12 BANQUE MONDIALE "Assessing Aid: What Works, What doesn't, and Why" Oxford University Press, New York, 1998

Pour améliorer l'efficacité de l'APD à engendrer plus de croissance dans les pays en voie de développement, la Banque Mondiale affirme que l'aide devrait être davantage ciblée sur les pays à faible PIB mais avec de bonnes politiques économiques:

« Clairement, les pays pauvres avec de bonnes politiques devraient recevoir plus de financement que des pays également pauvres mais avec un environnement économique faible ».13

A l'appui de ces déclarations, la Banque Mondiale présente une de ses études sur l'efficacité des projets mis en place grâce à l'aide publique au développement en fonction de l'environnement économique dans lequel ils ont été mis en oeuvre. La faiblesse du taux de réussite de ces projets lorsque les institutions et les politiques économiques sont faibles est clairement mise en évidence.



Source: Banque Mondiale 1997

Le travail de C. Burnside et D. Dollar a certes connu une grande reconnaissance de la part de la Banque Mondiale et de plusieurs Etats qui ont repensé l'allocation de

13 Citation originale: « Clearly, poor countries with good policies should receive more financing than equally poor countries with weak economic management. » “Assessing Aid, Overview” Banque Mondiale, 1998

leur APD bilatérale à la lumière de la thèse défendue par les auteurs, il n'en demeure pas moins qu'il a également été critiqué et remis en compte par de nombreux travaux.

Beaucoup de travaux ont ainsi dénoncé la faiblesse des résultats économétriques de l'étude de C. Burnside et D. Dollar. Dans l'un d'entre eux les auteurs ont repris scrupuleusement les méthodes économétriques choisies et ont étendu l'étude aux données pour les années 1993 à 1997, en les étoffant avec les nouvelles informations qui étaient disponibles en 2004.

Les auteurs W. Easterly, Ross Levine, et D. Roodman¹⁴ arrivent alors à la conclusion qu'en intégrant ces nouvelles données, on ne retrouve plus la relation entre aide et croissance économique précédente: l'aide n'améliore plus la croissance en présence de bonnes politiques économiques. Ces auteurs n'en concluent pour autant pas que l'aide est inefficace, ils suggèrent à l'inverse que cette relation entre aide et croissance dans un environnement économique favorable devrait faire l'objet de davantage d'études avant d'être retenue comme critère d'allocation de l'aide publique au développement.

D'autres chercheurs comme Lensink, White¹⁵, Hansen et Tarp¹⁶ dénoncent par ailleurs la faiblesse inhérente aux études transversales de la croissance économique due à l'hétérogénéité des pays, et aux omissions de variables. L'échantillon de pays retenu est également une donnée importante: il est souligné qu'en fonction de la configuration de l'échantillon retenu, les conclusions quant à l'influence sur l'efficacité de l'aide de la qualité des politiques économiques varient. En effet le terme interactif entre l'APD et les politiques économiques n'est plus significatif.

D'autres critiques sont faites sur la notion et la mesure des « bonnes » politiques

14 EASTERLY W., LEVINE R., ROODMAN D., « Aid, Policies and Growth: Comment », 2004, American Economic Review 94(3), p 774-780

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

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

économiques retenues par C. Burnside et D. Dollar. Les critiques portent à la fois sur ce qui est inclus dans cet indice de politiques économiques et sur la manière de combiner ces différents éléments. La politique d'ouverture est mesurée en fonction de la variable définie par Sachs et Warner. Ces derniers ont défini la notion de pays « ouvert » à partir d'un certain nombre de critères. Ils montrent que tous les pays appartenant au groupe ouvert ont systématiquement connu une croissance supérieure à celle des pays réputés fermés.¹⁷ Ils montrent ainsi qu'au cours de la période 1970-1995, le groupe des économies « ouvertes » a eu un rythme de croissance moyen de 4,5% par an alors que les économies « fermées » ont connu une croissance inférieure de 0,7% par an.

Cette variable d'ouverture est composée de cinq éléments; si un pays remplit au moins une des cinq conditions il est considéré comme « fermé » :

- _ un taux moyen des droits de douane supérieur à 10%
- _ un taux de barrières non tarifaires couvrant plus de 40% des importations
- _ un système économique socialiste
- _ un monopole d'état sur les exportations principales
- _ une prime sur le marché parallèle des changes supérieure à 20% pendant les années 70 et 80.

C'est cette dernière condition qui fait débat. Daniel Cohen l'a définie également comme une taxe sur le commerce, dans la mesure où les exportateurs devaient vendre leurs devises au cours officiel alors que les importateurs achetaient des devises au cours du marché noir. Les chercheurs Rodriguez et Rodrick¹⁸ critiquent cette condition qui inclut selon eux beaucoup d'autres dimensions que celle du commerce international

17 SACHS, J., « Life in the Economic Emergency Room », in WILLIAMSON, J. (dir. Pub.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington D.C, 1994

18 RODRIGUEZ F, RODRIK D, « Trade policy and economic growth : a skeptic's guide to the cross-national evidence », Cambridge, 1999, NBER Working Paper 7081

seule. Or c'est cette mesure qui explique selon eux le plus les résultats obtenus par Sachs et Warner. Ils dénoncent par ailleurs le fait que la politique commerciale est loin d'être la seule liée au marché noir, il y a par exemple l'inflation ou la crise de la dette, ce qui ne permet pas de conclure à la présence ou non de barrière commerciale à partir de ce critère. La politique commerciale n'est par ailleurs pas isolée de la situation interne d'un pays, et il existe de nombreuses variables qui pourraient rendre compte de cette situation et qui ne figurent pas dans l'indice défini par Sachs et Warner.

Pour des raisons similaires, le critère d'ouverture commerciale n'est pas un critère déterminant de la croissance selon Levine et Renelt¹⁹. Ces auteurs ne considèrent pas non plus le surplus budgétaire comme un critère intervenant dans la croissance économique d'un pays. D'autre part, l'origine du surplus peut avoir son importance: ses effets sont différents s'il provient d'une augmentation des recettes ou bien d'une diminution des dépenses. Enfin le choix du critère de l'inflation est lui aussi critiqué. En effet pour beaucoup d'auteurs l'inflation ne constitue pas une mesure de politiques économiques. Ce sont les politiques mises en oeuvre et qui conduisent à un taux d'inflation plus ou moins élevé qu'il conviendrait d'étudier.

Pour finir, la manière dont ces trois variables sont pondérées et agrégées est également remise en cause. Ces variables sont en effet pondérées par leur impact respectif sur la croissance. Or cet impact peut être différent pour certains pays ou groupes de pays. Berthelemy et Varouskis²⁰ soulignent par exemple le fait que l'effet des politiques d'ouverture commerciale est positif uniquement dans les pays qui ont un système financier développé.

Ainsi l'idée selon laquelle l'impact de l'aide publique au développement sur la croissance des PED ne soit positif que lorsque l'environnement économique est favorable, grâce à la présence d'institutions compétentes qui mettent en place des

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

20 BERTHELEMY J-C., VAROUDAKIS A., « Stratégies de croissance et marchés émergents » Revue économique, Volume. 49, No. 1, 1998, pp 195-206

politiques économiques de croissance est fortement critiquée. Cependant elle est reprise par la Banque Mondiale et est aujourd'hui un principe mis en pratique par de nombreux pays donateurs. S'il l'on accepte cette thèse, il est alors logique de se demander si l'aide publique au développement peut permettre l'amélioration de ces institutions et de ces politiques économiques pour les rendre davantage propices à la croissance.

Cette modification de l'environnement peut alors se faire par le soutien de l'aide publique au développement, qui vient renforcer une volonté politique de réformes déjà présente chez le gouvernement bénéficiaire. Les flux financiers de l'aide peuvent, par exemple, permettre à un gouvernement de « dédommager » un temps des caciques ou tout groupe de personnes influentes menacées de perdre certains de leurs privilèges ou avantages avec la réforme d'institutions ou de politiques économiques. Ces personnes sont donc opposées à ces réformes et ont le pouvoir ou l'influence nécessaire pour les ralentir ou les empêcher. L'aide peut alors intervenir dans le but de rendre ces réformes possibles.

Dans cette optique, l'aide au développement peut également être considérée comme un moyen de susciter ces réformes, en conditionnant son octroi à la mise en place de politiques économiques plus favorables à la croissance. L'APD n'est alors plus un renfort, mais est à l'origine de changements économiques dans les pays qui en sont bénéficiaires. Les pays concernés ne reçoivent l'aide que si les réformes préalablement définies ont été menées. Toute la question est donc de savoir si cette stratégie de conditionnalité est efficace.

2) L'aide publique au développement doit-elle être conditionnée pour améliorer la croissance dans les pays en développement ?

Il est difficile de faire des généralisations sur le lien qui existe entre l'aide et les politiques économiques. L'aide basée sur la qualité des politiques économiques a des résultats plus que mitigés. Beaucoup de pays ont initié des programmes de réformes de leurs politiques et l'aide a réussi à soutenir ces réformes et ainsi à améliorer la qualité des politiques publiques. Dans le même temps, cependant, des expériences similaires de soutien aux réformes par l'APD ont échoué dans de nombreux pays. La Banque Mondiale, entre autres, conclut que l'APD ne peut pas se révéler efficace dans sa mission de soutien aux réformes des politiques économiques si celles-ci ne bénéficient pas d'une réelle volonté de la part des gouvernements des Etats réformateurs.

a) L'absence d'effet de l'APD sur les réformes en matière de politiques économiques: les dysfonctionnements de la conditionnalité

Selon P. Guillaumont²¹, la conditionnalité de l'aide a cinq objectifs. Le premier est d'encourager les gouvernements des Etats bénéficiaires à engager des réformes par l'attribution d'une aide. Le deuxième objectif est de concentrer l'aide dans des environnements de bonnes politiques économiques, afin de maximiser son efficacité. Conditionner l'allocation de l'APD permet également aux donateurs de s'assurer que l'aide est dépensée dans des domaines ou secteurs particuliers. Les donateurs cherchent alors à restreindre la manière dont l'aide peut être utilisée dans le but d'améliorer la situation des pays bénéficiaires. La conditionnalité de l'aide peut aussi apparaître comme un moyen de garantir l'effectivité des réformes promises par les bénéficiaires de l'APD.

Pour que cette forme de conditionnalité soit crédible, il faut que la suspension du versement de l'aide dans le cas d'un revirement des Etats bénéficiaires dans leur décision de réformer les politiques économiques apparaisse comme une véritable menace. Enfin un cinquième objectif de la conditionnalité de l'APD est de remplir une fonction de signalement. Comme les informations concernant les performances des gouvernements sont onéreuses, les agents privés peuvent trouver avantageux de s'intéresser aux donateurs qui sont connus pour avoir investis des sommes considérables pour soutenir les performances des pays bénéficiaires grâce à l'APD. Les donateurs peuvent donc souhaiter diminuer le coût de la prise de décision du secteur privé pour stimuler l'investissement. Les décisions d'allouer une aide à certains pays peuvent donc être perçues comme le signal d'une future amélioration des politiques économiques de ces pays.

Ces auteurs reconnaissent le peu d'efficacité de la conditionnalité. Selon eux, ces

21 GUILLAUMONT P., « Propositions pour un nouveau type de conditionnalité », note pour la Commission Européenne CERDI Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand, 1995

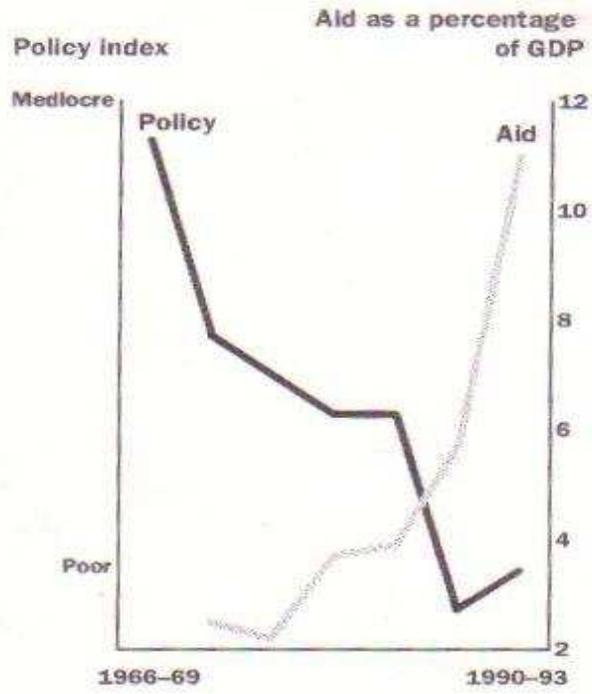
objectifs n'ont pu être atteints car ils s'opposent entre eux. L'objectif d'encouragement s'oppose à celui de « paternalisme » dans lequel les donateurs interviennent dans l'utilisation de l'aide. Le pouvoir de motivation de la conditionnalité de l'aide s'exprime en effet davantage si les pays bénéficiaires peuvent l'utiliser pour mener les réformes qu'ils souhaitent, et non pour suivre les souhaits des donateurs. D'autre part si la conditionnalité de l'aide doit conduire à son allocation dans un environnement économique favorable, il n'est alors pas souhaitable d'allouer l'APD à des pays aux politiques économiques faibles, alors que c'est dans ces pays que l'objectif d'encouragement aux réformes peut le mieux être mis en oeuvre. Enfin l'objectif de soutien et d'encouragement aux réformes s'oppose à celui de signalement: le secteur privé ne peut plus distinguer si les Etats bénéficiaires de l'APD veulent véritablement réformer leurs politiques économiques ou s'ils le font seulement grâce à l'aide qui leur est accordée à cette condition, leurs motivations étant importantes pour estimer le niveau de confiance des investisseurs, le premier groupe de pays étant plus sûr que le deuxième.

Une étude de Sachs en 1994 analyse les réformes menées par huit économies au lendemain de la Seconde Guerre Mondiale: la Bolivie, le Chili, l'Allemagne, Israël, le Mexique la Pologne et la Turquie. L'étude montre que tous les pays étaient déjà impliqués dans des réformes de leurs politiques économiques avant que l'aide ne soit allouée et que celle-ci a été un soutien précieux. Elle a permis aux gouvernements de survivre assez longtemps pour les mettre en oeuvre et ainsi réduire une partie de leurs difficultés. Une autre étude de Rodrik²² souligne cependant que l'aide peut aussi permettre à de mauvais gouvernements de se maintenir au pouvoir et de retarder la mise en place de nouvelles politiques économiques nécessaires à l'économie de ces pays. La variabilité du lien entre l'APD et les politiques économiques peut être illustrée par les situations opposées de deux pays: la Zambie et le Ghana.

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

Le cas de la Zambie montre que l'aide allouée permet à certains gouvernements de ne pas mettre en place de réformes des politiques économiques. Celles-ci étaient faibles en Zambie entre 1970 et 1993 et la situation ne cessait de se détériorer alors que le montant de l'aide allouée augmentait de manière continue jusqu'à atteindre 11% du PIB du pays en 1990.

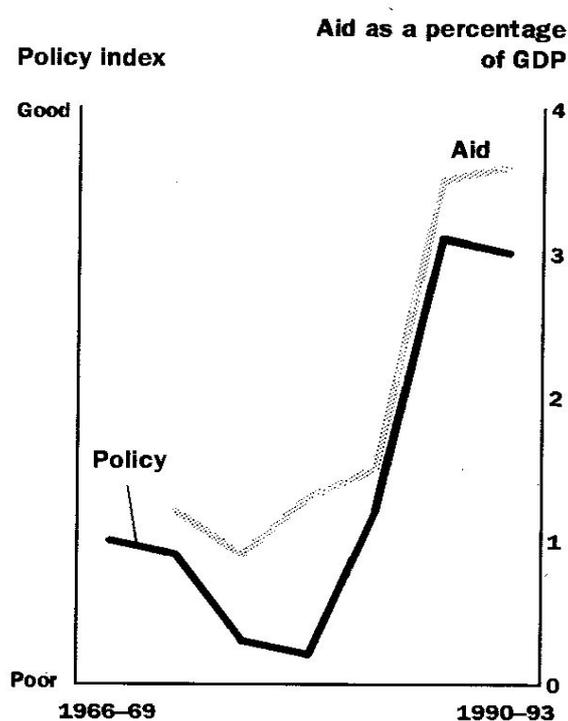
En Zambie, l'environnement économique se détériorait alors que les montants d'aide allouée augmentaient:



Source: Dollar and Easterly 1998.

A l'opposée de la situation de la Zambie, le Ghana n'a reçu que peu d'aide quand il avait de mauvaises politiques économiques durant la même période. Cependant ses efforts pour réformer ses politiques économiques ont entraîné un soutien important de la part des donateurs. Les études de cas menées sur la Ghana tendent donc à montrer que l'aide peut aidé à consolider un bon programme de réformes.

L'aide allouée au Ghana accompagne et soutient le programme de réformes mis en



Source: Dollar and Easterly 1998.

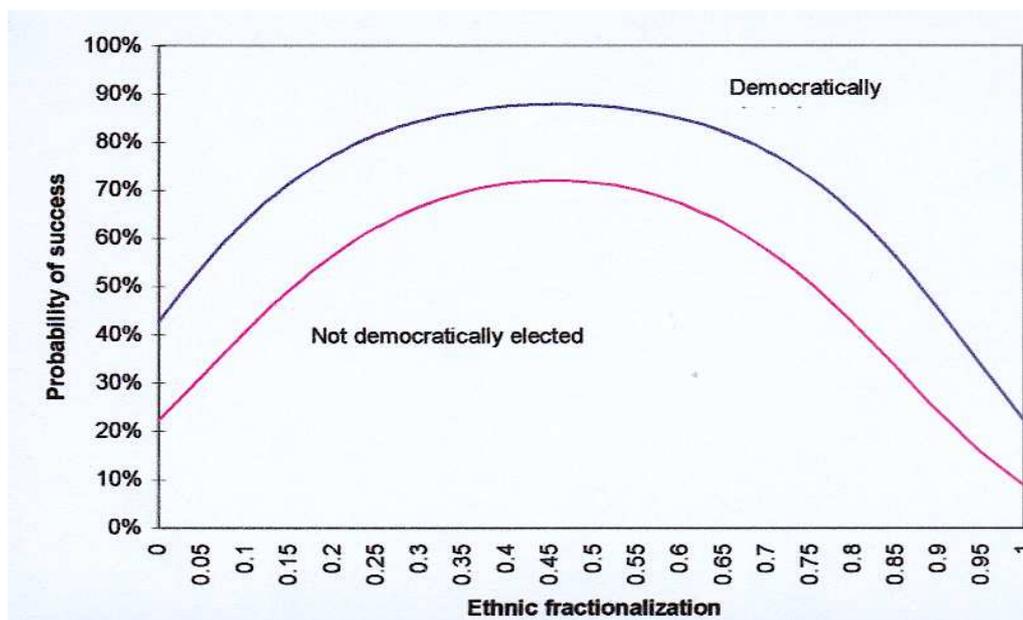
place:

Il n'y a donc pas de relation simple entre le montant d'aide reçu par un pays et la qualité de son environnement économique. Burnside et Dollar, dans leur étude sur l'efficacité de l'APD dans des pays aux bonnes politiques économiques, se sont également intéressés à cette relation, et se sont demandés si l'allocation de l'aide pouvait favoriser la mise en place d'un meilleur environnement économique. Ils se sont donc penchés sur la relation entre l'aide et les variables macro-économiques dans leur base de données contenant cinquante-six pays. Ils n'ont trouvé aucune preuve allant dans le sens d'une amélioration de l'environnement économique chez les pays bénéficiaires de l'APD. Ils concluent que les politiques mises en place dans un pays dépendent essentiellement des caractéristiques de ce pays, comme les règles de droit, les divisions ethniques ou encore l'instabilité politique.

L'importance des caractéristiques propres des pays pour expliquer les politiques publiques mise en place, se retrouve également lorsqu'on cherche à déterminer les facteurs qui interviennent dans l'échec ou le succès des programmes de réformes dans ces mêmes pays. Dollar et Svensson se sont intéressés à cette question en 2000²³. Ils ont considéré 220 programmes de réformes financés par la Banque Mondiale en cherchant à déterminer les causes de succès ou d'échecs de ces réformes. Ils ont formulés deux hypothèses: le résultat d'un programme de réformes financé par la Banque Mondiale dépend soit des facteurs politiques et économiques propres au pays réformateur, comme le fractionnement ethnique de sa population ou encore la légitimité démocratique de ses leaders, soit de facteurs propres à la Banque Mondiale comme les coûts administratifs liés à la préparation et au suivi des programmes. Leurs résultats valident la première hypothèse: l'instabilité politique, la cohésion sociale, l'identité du gouvernement et sa crédibilité face aux réformes souhaitées expliquent, entre autres, l'issue des programmes de réformes.

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

Elections, fractionnement ethnique et probabilité de succès des réformes:



Caractéristiques des programmes de réforme réussis et des échecs:

	<i>Successful</i>	<i>Failed</i>
Country Characteristics		
Democratically Elected	50.4%	32.3%
Government Crisis During Reform Period	8.0%	22.8%
Ethnolinguistic Fractionalization	0.48	0.51
Length of Time the Incumbent has been in Power Prior to the Reform	7.5	7.8
World Bank Related Variables		
Preparation Staff Weeks	141	128
Supervision Staff Weeks	69	101
Number of Conditions	45	44
Loan Size (million \$)	160	153
Sample Information		
Number of Loans	117	65

source Dollar & Svensson 2000

Ces résultats suggèrent que les programmes des réformes ne sont pas là pour créer des réformateurs mais pour les identifier et les soutenir. Une augmentation des critères d'allocation de l'aide en soutien à ces programmes, ou une augmentation du montant de cette aide n'influence en rien la probabilité de succès ou d'échecs de ces réformes d'après cette étude. Cette dernière démontre également qu'il existe un coût d'opportunité très important à soutenir des programmes de réformes voués à l'échec, qui se manifeste de trois manières: en premier lieu toutes les sommes allouées sont déboursées en totalité même si les conditions de bonnes politiques économiques ne sont pas réunies, donc un mauvais choix parmi les programmes à soutenir entraîne un versement de sommes importantes dans des environnements économiques inefficients et Burnside et Dollar ont montrer que dans ces environnements l'aide était inefficace.

D'autre part, les ressources administratives mises à disposition par la Banque Mondiale sont supérieures pour les réformes qui échouent que pour celles qui aboutissent, or il a été démontré par Dollar et Svensson que ces ressources n'avaient pas d'impact sur l'issue des programmes de réformes mis en place. Lorsqu'elles sont allouées à des réformes susceptibles d'aboutir elles ont cependant un haut taux de rentabilité. Enfin il a été vu que le soutien de la Banque Mondiale et de donateurs à certains programmes ou certains pays peut être interprété comme un signal envers le secteur privé. Or un tiers des programmes soutenus par la Banque Mondiale échoue, donc cet instrument perd son rôle de signal fiable. Il faudrait, selon la Banque Mondiale, un taux de succès des programmes de réformes de l'ordre de 85% pour pouvoir être considéré comme un signal fort envers les acteurs du secteur privé. La Banque Mondiale, de même que les autres donateurs individuels, aurait donc intérêt à être plus sélective dans le choix de ce type de programmes.

Il est important de signaler que la conditionnalité de l'aide à des pays ayant des caractéristiques propres favorables au succès de réformes de leurs politiques économiques n'assure pas obligatoirement un tel succès. Les caractéristiques qui sont considérées ici peuvent en effet être difficile à identifier. Par exemple un déficit économique n'est pas seulement le résultat de politiques économiques, il peut être causé par des événements qui échappent au contrôle du gouvernement, comme des chocs économiques mondiaux. Pour pallier à ce problème Svensson²⁴ propose de centraliser l'allocation de l'aide: au lieu d'allouer un montant à chaque bénéficiaire et de rendre son versement conditionné aux réformes ou aux résultats, les donateurs décident d'allouer une somme agrégée à un groupe de pays. Le montant de l'aide qui sera alors versée à

24 SVENSSON J., « Why conditional aid does not work and what can be done about it? », *Journal of Development Economics* 70, 2003, pp 381–402

chaque bénéficiaire dépendrait des performances relatives de ces pays. Il serait alors plus facile selon l'auteur d'identifier les influences respectives des chocs extérieurs et des décisions propres aux pays bénéficiaires et ainsi, d'allouer de manière plus efficace l'APD.

Un autre problème inhérent au concept de conditionnalité est qu'il a un impact au moment du choix des pays bénéficiaires et pendant l'exécution de ces réformes. Un gouvernement en difficultés financières peut accepter de réformer ses politiques économiques uniquement dans le but de percevoir l'aide. S'il n'y a pas de réelle volonté de réformes de la part du pays, celles-ci peuvent être annulées dès le versement de l'aide. C'est le problème de la sélection adverse. Une des solutions peut être de conditionner et verser effectivement l'aide en fonction de résultats obtenus à long terme, sur une période suffisante en fonction des réformes des politiques économiques. Cette possibilité sera vue plus en détails au moment de l'étude des modalités d'allocation de l'aide retenues par l'Union Européenne.

Dans son rapport *Assessing Aid*, la Banque Mondiale souligne que, si elle ne peut forcer des pays à réformer leurs politiques économiques de manière durable, elle peut cependant stimuler ou faire naître ce besoin de réformes dans ces pays grâce à différents instruments. Elle favorise par exemple la formation des futurs dirigeants dans des universités européennes ou américaines. Elle cherche également à stimuler le débat public sur ces réformes économiques dans la société civile, par des campagnes d'informations, et des cycles de conférences dans ces pays.

Il faut par ailleurs noter que l'absence d'effet de l'aide publique au développement sur les réformes et, plus généralement de l'inefficacité de celle-ci à

améliorer la croissance dans les pays en développement, peut également s'expliquer par la possibilité pour le gouvernement bénéficiaire de réduire ses propres dépenses sur le secteur ciblé, et surtout d'utiliser ces ressources dans des secteurs et pour des actions différents de ceux définis par les pays donateurs. La fongibilité de l'aide joue donc un rôle important dans l'efficacité de l'aide publique au développement.

b) La fongibilité de l'aide publique au développement

La fongibilité de l'aide se définit comme la possibilité pour le gouvernement receveur de réduire ses propres dépenses sur le secteur ciblé par l'aide, il a donc la possibilité de transférer ces fonds à d'autres secteurs. La fongibilité de l'aide est donc un mécanisme qui permet un relâchement de la contrainte budgétaire du pays bénéficiaire de l'APD, sans améliorer sa situation économique. La Banque Mondiale, dans son rapport *Assessing Aid*, considère ainsi qu'une allocation de l'aide dans des pays où l'environnement économique est jugé favorable à la croissance permet d'être sûr que, quelle que soit l'utilisation qui est faite de l'aide, celle-ci est bien utilisée. Cependant elle

considère que si les donateurs et les pays bénéficiaires de l'aide ne sont pas d'accord sur l'affectation de l'aide, la meilleure approche est de diminuer le financement de ces pays et d'améliorer le dialogue, sur les politiques économiques par exemple.

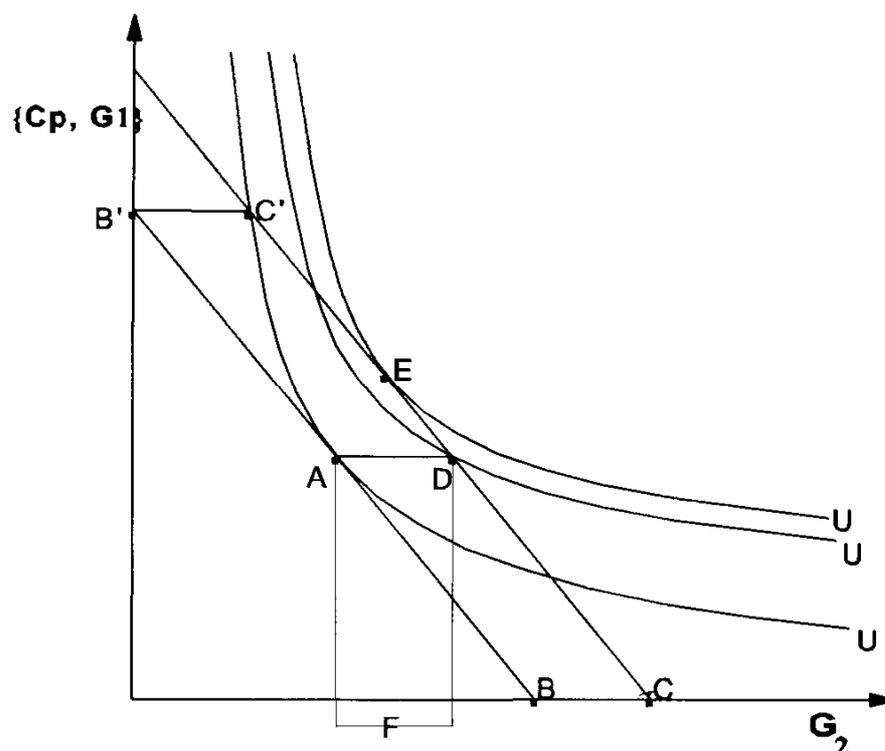
Pour déterminer l'impact de la fongibilité de l'APD, Feyzioglu et al²⁵ se sont demandés si l'aide allouée permettait d'augmenter les dépenses gouvernementales ou à l'inverse de diminuer les taxes et le déficit public du pays bénéficiaire. L'étude portant sur trente-huit pays bénéficiaires montre que pour un dollar d'aide reçue les dépenses gouvernementales augmentent de seulement 33 cents, ce qui met en évidence une fongibilité importante de l'aide, 67% des flux d'aide sont ainsi utilisés pour diminuer le déficit public de ces pays ou pour diminuer les taxes prélevées sur leur population. Ces résultats ont été contestés dans plusieurs études et semblent être fortement dépendants de l'échantillon de pays retenu et de sa taille. La même étude montre que sur un échantillon réduit de quatorze pays, pour un dollar d'aide versée, les dépenses publiques

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

augmentaient de 95 cents. Feyzioglu s'est alors demandé si l'aide finance des dépenses d'investissement ou de consommation. Selon ses résultats, sur le même échantillon de 14 pays, pour un dollar reçu, 29 cents sont dédiés à des dépenses d'investissement, le reste étant consacré aux dépenses de fonctionnement des gouvernements.

Source: Feyzioglu

En donnant de l'aide aux pays en développement les pays donateurs cherchent à influencer les dépenses publiques des pays bénéficiaires. Cependant le lien entre les montants d'aide allouée et l'allocation du budget de ces pays n'est donc pas direct du fait du caractère plus ou moins fongible de l'aide. Par exemple si un gouvernement d'un pays en développement prévoyait déjà la réalisation d'un projet de développement



financé par les fonds publics, l'aide internationale reçue spécifiquement pour le financer ne fait, en fait, que soulager la contrainte budgétaire du gouvernement, et permet à celui-ci d'allouer les fonds publics qui se trouvent alors disponibles pour un autre projet de développement. Dans ce cas l'aide est dit totalement fongible.

Si on suppose un pays en voie de développement disposant de ressources fixes C_p et devant arbitrer entre deux biens publics G_1 et G_2 . La totalité de son budget est allouée entre ces deux biens.

On suppose que l'aide n'a pas d'impact sur le prix des deux biens publics. Le segment BB' représente la contrainte budgétaire du gouvernement du pays en voie de développement qu'il doit répartir entre les biens publics G_1 et G_2 . Le point A représente alors l'allocation des ressources préférée par cet Etat compte tenu de ses préférences entre les deux biens. Dans un deuxième temps, le pays reçoit un montant d'aide au développement F , que les donateurs souhaiteraient voir dépenser dans l'acquisition du bien public G_2 . La contrainte budgétaire après l'allocation de l'aide est représentée par la droite CC' . Si l'aide est totalement fongible, c'est-à-dire si le gouvernement du pays bénéficiaire peut allouer l'ensemble des ressources dont il dispose selon ses propres souhaits, le nouveau point d'équilibre, le point d'allocation idéale de l'Etat bénéficiaire est le point E . Au contraire, si l'aide n'est pas fongible et est allouée conformément au souhait des donateurs, le nouveau d'équilibre est le point D . Suivant le degré effectif de fongibilité de l'aide reçue, le point d'équilibre de l'allocation de l'aide sera situé sur la droite CC' entre les points E et D .

La fongibilité peut être perçue comme un facteur diminuant l'efficacité de l'aide allouée et qui doit donc être minimisée. Un moyen simple serait de conditionner l'allocation de l'aide, mais les limites de cette solution ont été vues précédemment. La diminution de l'efficacité de l'aide lorsque celle-ci est fongible viendrait du fait que les donateurs n'allouent pas seulement de l'argent mais ils assurent également un transfert de connaissances et de technologies en lien avec le projet qu'ils souhaitent voir financer par l'aide qu'ils versent. Une allocation de cette aide à un autre projet ne permet donc pas de bénéficier de cet apport de connaissances et de technologies qui peuvent pourtant jouer un rôle important dans le succès d'un projet. Il peut cependant être avancé que l'aide fongible peut se révéler plus efficace lorsqu'elle est allouée à un projet différent de celui

auquel elle était destinée, car le gouvernement du pays bénéficiaire sait mieux que les donateurs ce dont son pays a besoin et quels projets doivent être financés et soutenus prioritairement.

De nombreuses études ont cherché à déterminer le coefficient de fongibilité de l'aide publique au développement. Howard Pack et Janet Rothenberg Pack ont étudié successivement l'aide reçue par l'Indonésie²⁶ et par la République Dominicaine²⁷ entre 1966 et 1986. Dans le cas de l'Indonésie, ils n'ont trouvé aucune preuve de la fongibilité de l'aide entre les différents secteurs de dépenses publiques: l'aide allouée durant la période étudiée a soutenu les projets de développement pour lesquels elle avait été versée, et avait un effet bénéfique sur la croissance du pays. En revanche, en République Dominicaine ils ont trouvé des échanges majeurs entre secteurs, plus précisément une réallocation de l'APD versée des dépenses de développement vers une réduction du déficit public, un remboursement de la dette du pays ou encore une diminution des taxes. Selon les auteurs le cas de la République Dominicaine illustre les pires craintes concernant la fongibilité de l'aide de par son ampleur dans ce pays.

Par ces deux cas, Pack et Pack mettent en évidence le fait que l'on ne peut pas généraliser le degré de fongibilité de l'aide dans les PED ni son impact. Les ressources de financement des pays sont mises en avant pour expliquer les différences rencontrées dans le degré de fongibilité de l'aide. Il est ainsi montré que plus la part du revenu du pays assurée par l'aide publique au développement est importante, plus les donateurs sont à même d'influencer la nature des dépenses publiques de l'Etat bénéficiaire et plus ces dépenses reflètent la volonté des donateurs. Ainsi l'aide internationale reçue par l'Indonésie représente 4% de son PIB contre seulement 1% pour la République Dominicaine. L'étude conclut que la probabilité pour les donateurs de pouvoir définir ou

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

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

influencer l'usage de l'aide qu'ils allouent dépend de la proportion de l'aide dans le budget total du pays bénéficiaire et de la qualité des politiques fiscales mises en place par le gouvernement bénéficiaire.

Les recherches de Feyzioglu et al. s'intéressent également aux changements dans l'allocation de moyens reçus entre les secteurs. Ils fondent leur étude sur le même échantillon de 14 pays bénéficiaires de l'APD et s'intéressent aux prêts concessionnels accordés à ces pays. Ces prêts concessionnels sont en fait un mélange de prêts aux conditions du marché et de dons qui permettent de ne pas reporter sur l'emprunteur la totalité du coût de marché du prêt. En valeur actualisée, un prêt de 100 avec un élément de concessionnalité de 80 est équivalent à un don de 80 puisque le bénéficiaire remboursera l'équivalent de 20. Ils mettent ainsi en évidence que les prêts concessionnels accordés dans le but de soutenir des projets de développement concernant les secteurs des transports et de la communication avaient un degré de fongibilité très faible, à l'inverse des secteurs de l'éducation, de l'agriculture et de l'énergie. Ainsi l'aide attribuée sous forme de prêts concessionnels pour développer ces secteurs serait réorientée vers d'autres projets concernant d'autres secteurs, et ce dans des proportions importantes. Cette étude a cependant été beaucoup critiquée sur la faiblesse de données prises en compte: un échantillon trop restreint et la prise en considération des seuls prêts concessionnels qui ne représentent qu'une forme de l'APD.

Le phénomène de la fongibilité de l'aide publique au développement se retrouve également dans un Etat fédéral, entre le gouvernement national et les autorités de chaque Etat fédéré qui votent et appliquent son budget. L'APD est en effet généralement versée à l'échelle fédérale du pays. Il est alors possible pour les autorités fédérales de diminuer leur propre transfert de ressources vers les Etats fédérés proportionnellement à la part d'aide qui leur est versée. Ce phénomène a été observé en Ethiopie, un Etat fédéral, à la fin des années 1990: les autorités fédérales diminuaient leurs subventions aux Etats fédérés du montant total de l'aide que les différents donateurs s'étaient engagés à verser, sous toutes ses formes, dans chacun des Etats fédérés.

Le caractère fongible de l'aide étant avéré, à différents degrés et suivants les secteurs et les caractéristiques des Etats bénéficiaires de l'APD, il est important de se demander en quoi cette fongibilité affecte l'efficacité de l'aide. Devajaran et al²⁸ mettent en évidence deux conséquences importantes. La première porte sur les instruments utilisés pour mesurer l'efficacité de l'aide allouée. Si l'aide est fongible, l'approche traditionnelle de calcul de l'impact du projet supposé être mené avec des sommes versées et de l'assistance apportée ne rend alors plus compte du réel impact de cette aide puisque celle-ci est donc amenée à financer d'autres projets. Le taux de rentabilité de l'aide allouée est une donnée très importante pour les donateurs, qui consacrent des sommes importantes à le calculer. La prise en compte du coefficient de fongibilité de l'aide peut donc permettre à ces donateurs d'obtenir des données plus précises sur la véritable efficacité de leur action, à des coûts moindres. Une deuxième conséquence de la fongibilité de l'aide sur son efficacité concerne les instruments utilisés par les donateurs pour verser l'aide: si l'aide est fongible et que le programme des dépenses publiques de l'Etat bénéficiaire n'est pas satisfaisant aux yeux des donateurs, alors l'allocation de l'aide sous forme de soutien à des projets particuliers peut se révéler inefficace. Il faudrait alors rechercher d'autres formes d'allocation de l'APD mais en ne diminuant pas l'aide. Dans la même idée, si le programme de dépenses publiques du pays bénéficiaire satisfait les donateurs, ceux-ci peuvent alors choisir d'en financer une partie plutôt que d'allouer leur aide sur la base de plusieurs projets individuels.

Il apparaît donc que le degré de fongibilité de l'aide publique au développement est un élément à prendre en compte dans le choix des formes d'allocation de l'APD et également dans les modes de calcul de son efficacité. Le caractère fongible de l'aide fait que les souhaits des donateurs quant à l'utilisation de l'aide qu'ils allouent ne sont pas toujours respectés, et ce même si différentes conditions sont attachées à l'allocation de l'aide. Ce phénomène se retrouve d'autant plus lorsque les souhaits des donateurs sont différents des besoins des pays bénéficiaires. Ces derniers sont en effet les mieux placés pour identifier leurs besoins et les projets à mener prioritairement, dans le cas où les gouvernements de ces pays ont comme intérêt premier celui de leur pays et de

28 DEVARAJAN S., DOLLAR D., HOLMGREN T., « Aid and Reform in Africa. Lessons from Ten Case Studies », IBRD, World Bank, Washington D.C. 2001

l'ensemble de la population. Dans ces conditions la fongibilité de l'aide peut permettre une meilleure allocation et donc une plus grande efficacité de celle-ci.

Ainsi l'efficacité de l'aide publique au développement sur la croissance a été souvent contestée et mise en doute, la difficulté de prouver l'impact direct de l'APD par des données chiffrées indiscutables ne permet pas d'affirmer que l'APD améliore la croissance économique des pays en développement de manière catégorique. Comme il a été vu précédemment, une importante lacune de ce type d'étude est qu'il ne sépare pas les différentes catégories d'aide, comme l'aide d'urgence et l'aide alimentaire. Les effets distincts de ces différentes formes d'aide ne peuvent alors être clairement mis en oeuvre. Or la plupart de ces catégories d'aide n'ont pas pour objectif l'amélioration de la croissance économique.

En effet l'APD n'a pas pour objectif unique de stimuler la croissance des pays en développement. Son action dans ces pays est multiple et s'appréhende dans de nombreux domaines comme l'éducation ou la santé publique. Après s'être concentrée sur la notion de croissance économique pendant de nombreuses années, l'APD s'est effectivement recentrée depuis le début des années 1990 sur son objectif de réduction de la pauvreté dans le monde. Cette réaffirmation de son rôle dans ce domaine s'accompagne de la prise en compte de nouveaux objectifs, de nouveaux critères d'évaluation de la pauvreté, qui appellent à repenser l'allocation de l'APD dans l'optique d'une efficacité maximale.

II) Recentrer l'évaluation de l'efficacité de l'aide sur l'objectif de réduction de la pauvreté.

Cette conception du rôle de l'aide publique au développement n'est pas nouvelle et la lutte contre la pauvreté a toujours été un objectif essentiel de l'APD. Cependant depuis son origine et ses premiers rôles, notamment celui de reconstruire l'Europe occidentale après la Seconde Guerre Mondiale à travers le Plan Marshall, la dimension

économique a souvent primé et l'impact de l'APD sur la croissance économique des pays bénéficiaires a souvent été considéré comme le critère essentiel et prédominant pour juger de son efficacité. A l'aube du XXI^{ème} siècle les Nations Unies ont souhaitées recentrer leurs efforts sur le développement des PED et relancer la lutte contre la pauvreté dans le monde. Cette redéfinition de l'objectif de l'aide des pays développés envers les pays en développement est passée par une redéfinition de la notion de pauvreté et de l'ensemble des dimensions à prendre en considération dans la lutte pour son éradication.

1) Une nouvelle conception de la lutte contre la pauvreté

Ce recadrage de l'action de l'aide publique au développement s'est donc accompagné d'une définition du concept de pauvreté, et de la prise en compte de toutes les dimensions que recouvre cette notion, afin de mieux comprendre le rôle et le champ d'action possible de l'APD. C'est en effet une approche multidimensionnelle qui a été retenue par les Nations Unies: la lutte contre la pauvreté passe par la prise en compte de nombreux problèmes comme la malnutrition, le manque d'approvisionnement en eau potable d'une partie de la population des PED, ou encore la taux de scolarisation. La prise en compte et la volonté de lutte contre tous ces problèmes ont abouti à la formulation des Objectifs du Millénaire pour le Développement.

a) Les Objectifs du Millénaire pour le Développement

En septembre 2000 a été signée sous l'impulsion du secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan la Déclaration du Millénaire²⁹. Par cette Déclaration les membres de l' Organisation des Nations Unies reconnaissent que la situation des pays en développement nécessite la prise de mesures importantes et urgentes. Huit objectifs ont ainsi été élaborés pour améliorer les conditions de vie de près d'un milliard

29 Cf Annexe n°1 Extrait de la Déclaration du Millénaire pour le Développement

d'individus qui luttent pour survivre. Pour la première fois les membres de l'ONU ont accepté des objectifs chiffrés et surtout une échéance: 2015. Il faut cependant souligner que ces objectifs ne sont pas juridiquement contraignants même s'ils engagent politiquement leurs signataires. Derrière la volonté de réaffirmer et mettre concrètement en pratique les valeurs de la Charte de l'ONU, rappelées dans cette déclaration du millénaire, certains peuvent y voir une réaction à l'échec de la conférence de Seattle, en décembre 1999 : pour obtenir une plus grande ouverture des marchés, les pays développés se devaient de donner des gages de meilleure volonté à ceux du Sud.

Ce qui est malheureusement certain aujourd'hui, c'est le retard pris dans la réalisation de ces « objectifs du millénaire ». Ce retard a plusieurs causes : du faible empressement dont font preuve les pays développés, en passant par les dégâts des politiques commerciales pratiquées ou encore la corruption, très présente dans certains pays du Sud. La faiblesse de l'aide publique au développement est également mise en cause, ainsi que sa mauvaise utilisation. Ces huit objectifs regroupent en fait 18 cibles différentes qui se veulent une synthèse de tous les aspects de la pauvreté sur lesquels il est urgent d'agir. Connaître ces objectifs et les comprendre est essentiel puisqu'ils traduisent la manière selon laquelle l'APD devrait être utilisée, les buts qu'elle doit permettre d'atteindre, et les améliorations qu'elle doit apporter en termes de réduction de la pauvreté dans le monde.

Ces huit objectifs regroupent³⁰:

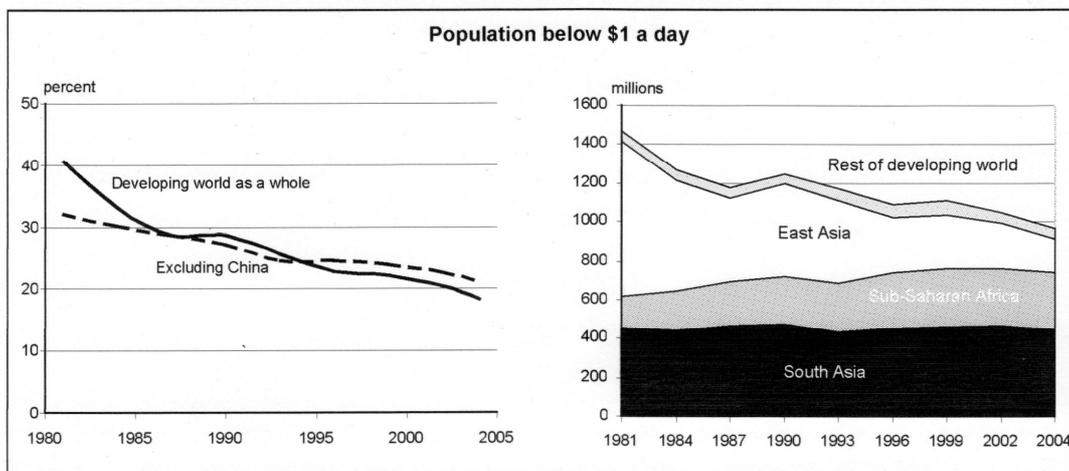
- La lutte contre l'extrême pauvreté et la faim, l'accès à l'eau potable pour tous et la protection de l'environnement. (Objectifs 1 et 7)
- La garantie de permettre aux garçons et aux filles d'achever un cycle complet d'études primaires, la promotion de l'égalité des sexes avec notamment l'autonomisation des femmes. (Objectifs 2 et 3).

30 Cf annexe 2: Objectifs du Millénaire pour le Développement, les cibles et leurs indicateurs

- Un objectif de santé publique : la diminution de la mortalité infantile, l'amélioration de la santé maternelle et l'accélération et le renforcement de la lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies. (Objectifs 4, 5, 6).
- La mise en place d'un partenariat mondial pour le développement. (Objectif 8) qui passerait notamment par la mise en place « d'un système commercial et financier plus ouvert, fondé sur des règles, prévisibles et non discriminatoires » (cible 12).

On ne peut que constater la lenteur de la réalisation de ces objectifs: après la moitié du temps écoulé, aucun n'atteint le niveau ou les résultats qui devraient être les siens en vue d'une réalisation totale en 2015.

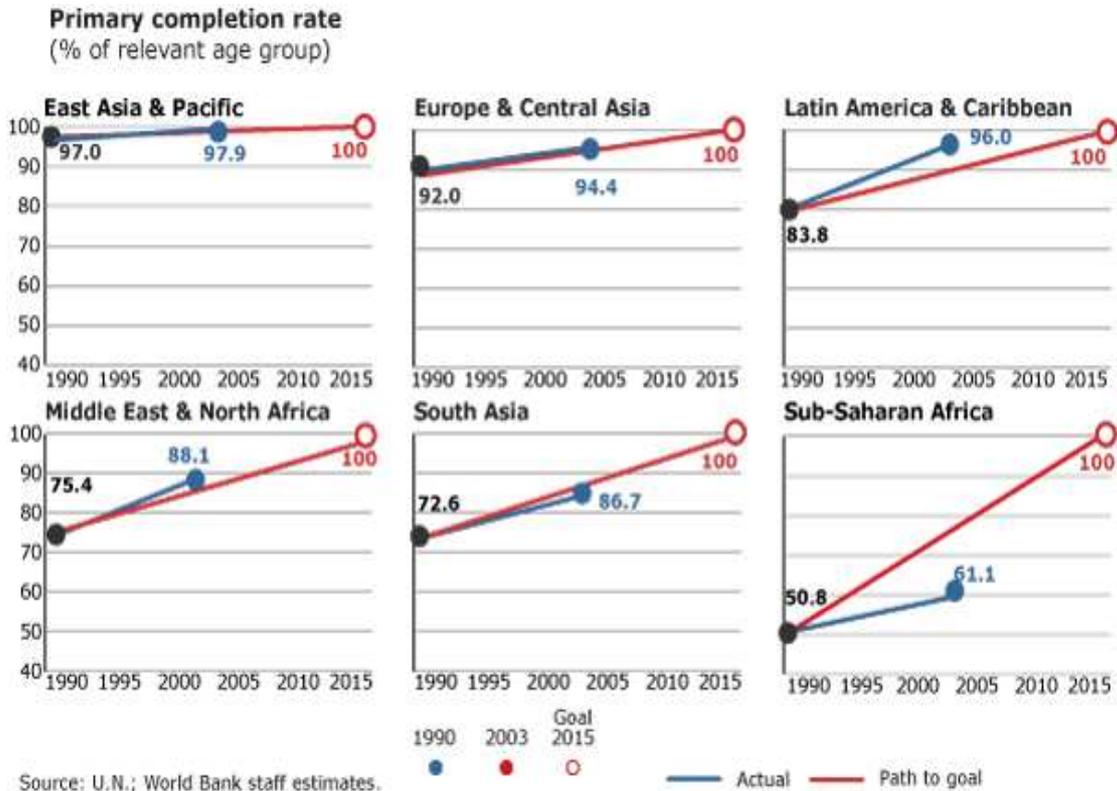
Avec la conception de la lutte contre la pauvreté qui est décrite dans cette Déclaration, le fait que tout homme puisse pouvoir vivre dignement de manière durable a été retenu comme objectif premier et passe par l'éradication de la faim et de l'extrême pauvreté. La réduction de l'extrême pauvreté revient à faire diminuer de moitié la proportion de la population vivant avec moins de un dollar par jour. Certes on note une amélioration en ce qui concerne la part de la population mondiale concernée, celle-ci passant de 40,1% en 1981 à 18,1% en 2004. Cependant cette amélioration est surtout due à la croissance de la Chine et est très inégale suivant les régions considérées. En effet, si l'on considère le seul continent africain la situation a empiré: 46% de la population soit près de la moitié des habitants de ce continent vit avec moins de un dollar par jour contre 44% dans les années 90. Si l'on place le seuil de pauvreté à deux dollars par jour, ce sont 2.7 milliards de personnes qui sont concernées, soit plus de la moitié des habitants des pays du Sud. Quand à la question de la faim dans le monde, elle concerne, en 2000, 800 millions de personnes dont un tiers de la population subsaharienne (230 millions de personnes), un cinquième de celle d'Asie du Sud (300 millions de personnes) et plus du quart de celle des Républiques asiatiques de l'ex-URSS.



Source: Banque mondiale

Des interrogations sur le degré d'implication des dirigeants en ce qui concerne l'objectif d'éducation primaire pour tous. Même s'il faut admettre que l'augmentation du taux de scolarisation est un des points positifs des Objectifs du millénaire, l'objectif des 100% ne sera pas atteint en 2015. Notons que intégrer les 110 millions d'enfants dans les écoles privées coûterait 12 milliards de dollars par an, une somme équivalente à 3% des dépenses publicitaires mondiales. Le taux d'alphabétisation des jeunes filles a lui fait un bond important depuis 1990, passant de 56% à 73%. Cependant il présente de très fortes disparités géographiques notamment dues à une importante résistance des différents traditionalismes. Il est possible d'expliquer la relative bonne réalisation de cet objectif par le fait que le taux de scolarisation est aujourd'hui reconnu par les Etats, et notamment ceux du Sud, comme un facteur de croissance à long terme, un investissement dans l'économie du pays. Le choix de mettre l'accent sur l'éducation a été fait très tôt au Costa Rica qui dès 1870 instaure un enseignement primaire gratuit et obligatoire et qui en 1949 supprime ses forces militaires et affecte les ressources ainsi dégagées à l'enseignement supérieur, à l'assurance maladie universelle ainsi qu'à d'autres programmes sociaux. Aujourd'hui ce pays a un taux d'alphabétisation de 95%, à égalité avec les Etats-Unis, et s'est hissé à la première place en Amérique Centrale en termes de niveau de vie et acquis une stature impressionnante dans le monde de la haute

technologie, sans corruption.



Un autre objectif essentiel à atteindre dans la lutte contre la pauvreté est l'amélioration de la santé publique. Les objectifs sont de réduire de 2/3 le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans, de réduire également le taux de mortalité maternelle de 75%, d'enrayer la propagation du VIH/SIDA ainsi que celle du paludisme

et d'autres grandes maladies. Là encore les objectifs ne seront pas atteints en 2015 et accusent à l'heure actuelle un retard très important. L'allocation de l'aide publique au développement est donc ici à repenser, car la réalisation de cet objectif dépend de plusieurs facteurs extérieurs comme l'accès à l'eau potable, la création des infrastructures de base, la formation d'un nombre suffisant de médecins, etc. L'espérance de vie est de 46 ans en Afrique subsaharienne contre soixante-dix huit dans les pays développés. Par ailleurs la mortalité infantile, directement liée à l'absence d'infrastructure de proximité, atteignait 176 pour 1000 en 2002 contre 8 pour 1000 dans les pays développés.

Le concept de responsabilité mondiale ne trouve ici pratiquement aucun écho quand on sait que 1.2 milliard de dollars annuels permettraient d'acheter les antirétroviraux dont 6 millions de personnes trop pauvres sont privées, et que cette somme correspond à 0.13% des dépenses mondiales d'armement pour 2003. Il est vrai que les Nations Unies proposent plusieurs pistes stratégiques dans leur résolution: celle de « mobiliser un financement durable pour couvrir les coûts engendrés par l'élargissement de l'accès aux médicaments dans les pays les plus pauvres, d'obliger les sociétés pharmaceutiques, non seulement à abaisser les prix des médicaments essentiels, mais aussi à améliorer la distribution de médicaments d'importance vitale surtout dans les pays les moins avancés »³¹. Cependant aucune directive concrète n'est donnée à propos de ce financement durable qu'il faudrait mobiliser pour atteindre cet objectif. Aucune augmentation de l'aide publique au développement n'est ici clairement souhaitée et envisagée pour faire face à ce besoin de financement. Aucun autre type de ressources n'est pas ailleurs explicitement envisagé.

L'un des aspects sur lequel insistent les objectifs du millénaire est la mise en place d'infrastructure de base et la formation de personnel en nombre suffisant. L'OMS estime en effet qu'il manque en Afrique deux millions de professionnels pour fournir les

31 Résolution 55/2, Déclaration du Millénaire, Nations Unies, New York, 8 septembre 2000

traitements et assurer le suivi des patients séropositifs. Il y a trop peu de médecins, et, parmi eux, trop peu formés sur le VIH. On assiste par ailleurs à une véritable « fuite des cerveaux »: en raison des salaires trop faibles dans le public, certains sont débauchés par les ONG ou l'OMS, d'autres émigrent en masse: 20000 professionnels quittent ainsi le continent africain chaque année, découragés par leurs conditions de travail. Autant de domaines pour lesquels l'aide publique au développement peut être allouée et ainsi agir efficacement contre la pauvreté. Cependant une augmentation de celle-ci semble nécessaire.

Devant le retard accumulé dans la réalisation de la quasi-totalité des objectifs, Kofi Annan a demandé à l'économiste Jeffrey Sachs d'établir un plan pour réaliser les objectifs du millénaire, qui à défaut d'être contraignants juridiquement, engagent politiquement leurs signataires ainsi que la crédibilité des Nations Unies. Selon ce plan, il faudrait que les pays riches participent aux efforts de ceux du Sud à hauteur de 121 milliards de dollars dès 2006 pour atteindre les 185 milliards en 2015, soit 0.54% de leur PIB contre 0.25 actuellement. Ces pays riches mettent en avant, comme il a été vu précédemment, les efforts de bonne gouvernance qu'il reste à faire de la part des Etats bénéficiaires de l'aide internationale. Les politiques économiques mises en place ainsi que les mécanismes du libéralisme appliqués aux pays du Sud sont remis en cause par certains chercheurs comme cela a été vu.

La grande majorité des pays ne réaliseront les Objectifs du Millénaire que s'ils bénéficient d'un appui substantiel venant de l'extérieur par l'intermédiaire de l'aide

publique au développement essentiellement. L'objectif 8 de la Déclaration du Millénaire est consacré à la réalisation pratique de ces objectifs, notamment du point de vue des ressources à mobiliser. De nombreux chiffres ont été avancés quant à l'augmentation nécessaire de l'APD, allant jusqu'à envisager un besoin de 100 milliards de dollars pour permettre la réalisation des Objectifs du Millénaire et ainsi baisser significativement et efficacement le niveau de la pauvreté dans les pays en voie de développement. Il est cependant important de s'interroger sur la signification des indicateurs utilisés et des chiffres avancés, notamment sur les montants d'aide publique au développement qu'ils seraient nécessaires d'allouer.

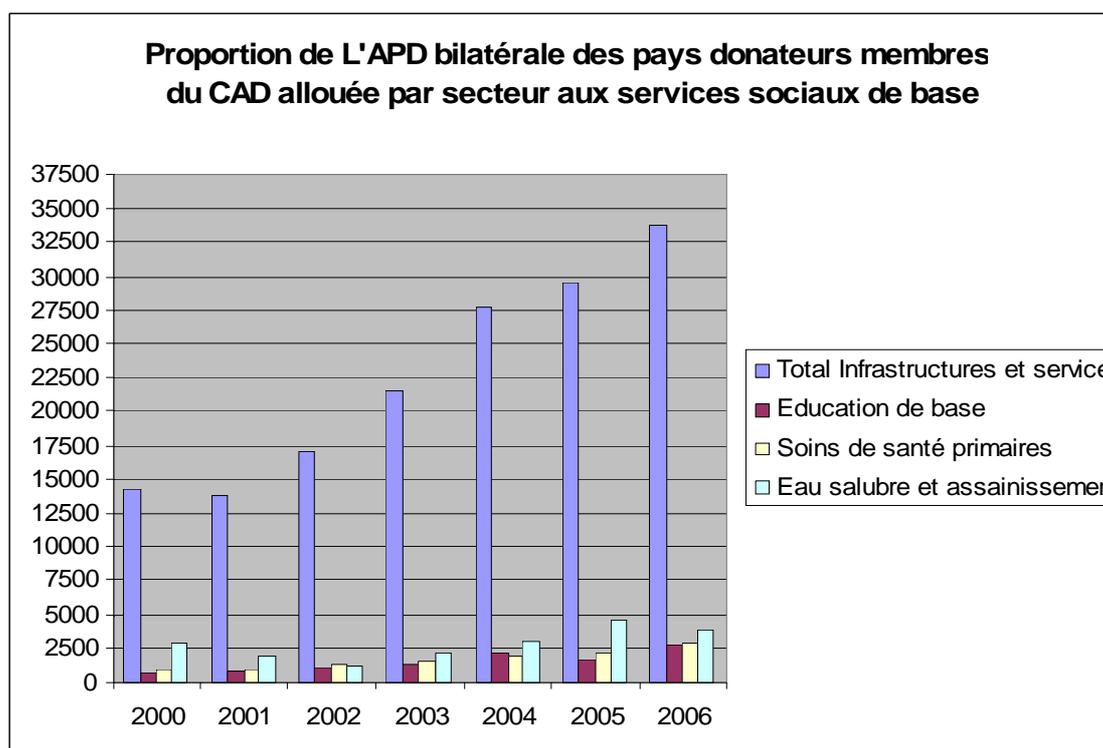
b) Les nouveaux indicateurs de pauvreté et l'impact sur l' APD

Différentes perceptions de la pauvreté conduisent à différentes manières de s'y attaquer selon l'OCDE. La notion de pauvreté recouvre plusieurs formes de privation et est, depuis plusieurs années maintenant, considérée comme multidimensionnelle. En effet depuis le Sommet mondial pour le développement social qui a eu lieu à Copenhague en 1995, la pauvreté est entendue dans son ensemble, et inclut les dimensions économiques, humaines en termes de santé et d'éducation, ainsi que les capacités politiques, qui recouvrent la possibilité de faire exercer ses droits et d'influencer les politiques publiques. La dimension socio-culturelle, se définissant comme la possibilité pour les personnes pauvres d'être un membre actif de leur communauté, élément auquel ceux-ci attachent une grande importance selon différentes études, contribue également à définir la pauvreté dans son ensemble, tout comme les capacités défensives, qui permettent aux individus de résister à des chocs économiques et extérieurs. Les personnes considérées comme pauvres connaissent donc des privations pouvant touchées à ces différentes dimensions. Pour mesurer la pauvreté dans son ensemble et ainsi définir des stratégies de lutte, de nouveaux indicateurs ont été créés.

Outre les indicateurs traditionnels, ils existent aujourd'hui des indicateurs composites, englobant à la fois des mesures économiques ainsi que d'autres dimensions de la pauvreté. C'est par exemple le cas de l'Indice de Développement Humain IDH, qui se calcule à partir de trois indices: un indice de longévité, l'espérance de vie à la naissance, un indice concernant l'éducation que l'on détermine pour deux tiers par les taux d'alphabétisation et pour un tiers grâce au taux de scolarisation, et enfin un indice du niveau de vie déterminé à partir du PIB par habitant du pays en parité de pouvoir d'achat.

Lors de l'élaboration des Objectifs du Millénaire du Développement, quarante-

huit indicateurs ont été retenus pour mesurer la réalisation de ces objectifs. Un ou plusieurs indicateurs ont en effet été désignés pour mesurer l'évolution de chacune des cibles à atteindre pour la réalisation de chacun des objectifs. Ces indicateurs ont différentes origines, ils sont calculés par différentes institutions internationales comme la Banque Mondiale, l'Organisation Mondiale de la Santé, ou encore par l'Organisation de Développement et de Coopération Economiques (OCDE) comme dans le cas des indicateurs se rapportant à l'aide publique au développement. Ces indicateurs doivent mesurer l'évolution, les progrès accomplis dans la réalisation de la cible 15 comptant pour l'objectif 8 « Mettre en place un partenariat mondial pour le développement ». Ces différents indicateurs cherchent à la fois à mesurer la quantité d'aide allouée par donateurs, en pourcentage de leur PNB, mais également les secteurs concernés, notamment ceux relatifs aux secteurs dits « de base » comme l'éducation primaire, les soins de santé primaires, l'assainissement de l'eau et son accès..etc.



Source CAD/OCDE

Deux indicateurs permettent par ailleurs la mesure distincte de l'aide accordée aux pays insulaires, et à ceux sans littoral, en pourcentage de leur RNB. Les objectifs du Millénaire prévoient en effet au sein de l'objectif 8 les moyens de financement qui peuvent être envisagés pour remplir les sept autres objectifs. L'aide publique au développement joue un grand rôle dans leur financement. Mais cet objectif n'envisage pas seulement une augmentation des montants alloués, mais également une amélioration de la qualité de l'aide, pistes qui seront détaillées plus loin. En effet de nombreuses études estiment à 50 milliards de dollars par an l'augmentation du montant de l'aide allouée nécessaire pour atteindre les OMD. Cependant plusieurs études, dont celle de Michael Clemens et Todd Moss³² avancent l'argument que les OMD ne pourront être atteints dans leurs grandes majorités d'ici à 2015, et ce, malgré les progrès spectaculaires de certains pays comme l'Inde ou la Chine. De nombreux Etats d'Afrique sub-saharienne notamment, ne pourront atteindre ces objectifs, et seront même loin d'atteindre la plupart des cibles. Ces perspectives pessimistes amènent à penser que plus d'aide est nécessaire. Les deux chercheurs mettent cependant en avant le fait que l'APD a augmenté entre 2000 et 2004, passant de 53 à 79 milliards de dollars, sans que d'important progrès aient été constatés dans ces pays.

Par ailleurs si ces prévisions négatives peuvent pousser à demander plus d'aide, la question se pose de savoir si ces objectifs sont vraiment atteignables et si l'aide peut vraiment permettre de les remplir. Selon ces chercheurs, les Objectifs du Millénaire pour le Développement ne sont en effet pas réalistes pour tous les pays en développement. Ils exigent de certains pays de faire des progrès plus importants que ceux jamais observés pour un pays dans ces domaines et sur la même durée. Par exemple l'objectif numéro un est de diminuer de moitié la proportion de la population mondiale dont le revenu est inférieur à un dollar par jour. Les pays d'Afrique sub-saharienne devraient alors avoir une croissance d'au moins 7% entre 2000 et 2015 pour atteindre cet objectif. Seulement sept des cent cinquante trois pays pour lesquels la Banque Mondiale possède des données ont réussi cette performance ces quinze dernières années. Parmi ces sept pays, seulement deux sont africains: le Botswana et la

32 CLEMENS M, MOSS T. « What's Wrong with the Millennium Development Goals? » Working paper, septembre 2005, Center for global development

Guinée Équatoriale.

Quant à savoir si plus d'aide au développement pourrait permettre d'atteindre ces objectifs, les études qui prônent une nécessaire augmentation des montants alloués de 50 milliards de dollars contribuent à attribuer un rôle trop important à l'aide ce qui dessert la poursuite des OMD, selon Clemens et Todd. Ces études suggèrent que ces OMD peuvent être atteints, que ce sont des souhaits réalisables si seulement le montant nécessaire d'aide était alloué alors que, selon eux, l'aide n'est pas la contrainte la plus déterminante de la réussite des OMD. Dans l'étude de l'impact de l'APD sur la croissance, il a été vu que l'efficacité de celle-ci n'est admise que par certains chercheurs et sous certaines conditions. Aucun montant de l'aide, aussi important soit-il, ne peut permettre seul aux pays d'Afrique sub-saharienne d'atteindre un taux de croissance de 7% par an, nécessaire pour remplir les objectifs fixés. Ce constat est d'autant plus flagrant dans les secteurs de la santé ou de l'éducation, toujours selon cette étude. Les sommes allouées au secteur de la santé ne se traduisent pas par une augmentation proportionnelle des indicateurs de santé. Ceci serait dû à de profonds problèmes structurels dans les systèmes de santé et d'éducation, problèmes que l'aide telle qu'elle est allouée aujourd'hui ne peut résoudre. Une autre raison est l'absence de prise en compte de l'environnement économique autour des personnes concernées par ces problèmes liés à la pauvreté. Envoyer un enfant à l'école représente en effet un coup important pour certaines familles. Il faut donc prendre en compte les caractéristiques de la « demande » d'éducation dans ces régions.

Les Objectifs du millénaire sont alors davantage vus comme une direction donnée à l'effort international plutôt que comme des objectifs réalistes par un courant de chercheurs. L'APD ne peut alors être tenue responsable de l'échec des efforts fournis pour atteindre ces cibles. Le fait que les résultats n'atteignent pas les chiffres espérés à la moitié du temps imparti ne signifie pas que l'aide ait été inefficace ou insuffisante. Il ne faudrait pas que les progrès importants accomplis apparaissent comme des échecs aux yeux de la communauté internationale, en comparaison des objectifs fixés. Le Burkina Faso a par exemple un taux net de scolarisation primaire de 40 à 45%. Si ce taux poursuit sa progression il devrait atteindre 60% de scolarisation des enfants en cycle primaire en 2015. Au regard de ces chiffres la situation s'est améliorée et les efforts fournis ont donc été couronnés de succès. Seulement si l'on considère les

Objectifs du Millénaire, la situation du Burkina Faso peut alors être qualifiée de mauvaise, et les politiques mises en place, ainsi que l'aide versée, inefficaces, alors qu'à titre de comparaison, les Etats-Unis ont mis un siècle à atteindre un taux de scolarisation en cycle primaire de 100%.

La plupart des OMD permettent de repenser l'allocation de l'aide, d'améliorer son efficacité et ainsi donner un nouvel élan aux politiques de développement et de réduction de la pauvreté. Mais la seule augmentation des montants alloués de 50 ou même 100 milliards ne permettrait pas d'atteindre ces objectifs, et cette trop grande importance accordée à l'aide publique peut jouer en sa défaveur. Soutenir l'idée qu'une augmentation de l'aide permettrait d'atteindre les OMD peut avoir des conséquences très négatives: si une telle augmentation ne se matérialise pas, les pays développés vont être accusés de ne pas soutenir le développement des pays pauvres. A l'inverse si d'importants montants supplémentaires sont alloués et que les OMD ne sont tout de même pas atteints, l'aide sera qualifiée d'inefficace et ses détracteurs qui souhaitent sa disparition seront donc soutenus dans leur idée, alors que son inefficacité ne serait pas l'explication de l'échec des efforts pour atteindre les Objectifs du Millénaire.

L'aide est nécessaire pour améliorer la situation des pays en développement. Même si la question des montants alloués est sujette à débat, un très grand nombre d'études soulignent les améliorations qu'il serait possible d'apporter à l'aide publique au développement pour la rendre davantage efficace dans la plupart des secteurs où se retrouvent des manifestations de la pauvreté.

2) Comment allouer l'aide afin de remplir au mieux ces objectifs?

L'objectif premier de l'aide publique au développement est de réduire la pauvreté dans toutes ses dimensions. L'un des moyens de parvenir à cette baisse est d'améliorer la croissance économique dans les pays en développement. Bien que ce ne soit pas qu'un moyen d'atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté, la littérature sur ce sujet est abondante. Ce n'est que récemment que différentes études sur la réduction de la pauvreté sont apparues, non plus centrées sur le rôle et l'amélioration de la croissance économique mais davantage sur l'ensemble des moyens et méthodes nécessaires pour maximiser la baisse de la pauvreté dans le monde. Ainsi Collier et Dollar³³ en 2001 s'interrogent sur l'allocation de l'aide qui serait efficiente dans l'optique d'une réduction maximale de la pauvreté. Ce papier soulève plusieurs critiques mais également des questions sur le lien entre croissance et réduction de la pauvreté et sur l'égalité entre pays dans l'octroi de l'aide selon une allocation plus efficiente du point de vue des résultats sur la réduction de la pauvreté.

a) Le modèle de Collier et Dollar

Collier et Dollar dans leur étude se demandent en fonction de quels critères les pays donateurs doivent allouer leur aide s'ils veulent avoir un effet maximum sur la réduction de la pauvreté. Ils reprennent pour cela l'idée de Burnside et Dollar selon laquelle la réduction de la pauvreté serait maximisée par une allocation fondée sur les politiques économiques des pays bénéficiaires. Ils considèrent ainsi l'amélioration de la croissance économique comme seul vecteur de la réduction de la pauvreté. Collier et Dollar reprennent cette conclusion pour en explorer les implications au niveau de l'allocation de l'aide. Leur recherche porte sur l'élaboration d'un système d'allocation

³³ COLLIER P., DOLLAR D., "Aid Allocation and Poverty Reduction", *European Economic Review* 46(8), 2002

efficace, c'est à dire maximisant la réduction de la pauvreté, pour ensuite le comparer au système d'allocation en vigueur.

Les hypothèses de travail des deux auteurs sont les suivantes: l'impact de l'aide sur la croissance dépend de la qualité des politiques économiques (Burnside et Dollar 2000), la quantité de l'aide n'influe que très peu sur sa qualité, même si cette dernière est conditionnée à des exigences particulières. Enfin les ressources allouées sont fongibles dans le budget de l'Etat bénéficiaire; il est ainsi difficile pour les pays donateurs de cibler des destinataires ou des utilisations particulières. Ainsi, à un niveau de pauvreté constant, l'aide devrait augmenter avec la qualité des politiques économiques, et à qualité de politiques économiques constante, l'impact de l'aide devrait augmenter avec la pauvreté puisque que l'impact de la croissance est d'autant plus élevé que la pauvreté est importante. Ce qui définit alors un système d'allocation efficient est une situation dans laquelle l'impact marginal d'un million de dollars d'aide supplémentaire est le même pour tous les pays bénéficiaires. L'allocation géographique qui maximise la diminution 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.

Pour calculer l'allocation d'aide qui maximise la réduction de la pauvreté, des mesures du niveau de la pauvreté et de son élasticité par rapport à la croissance des revenus sont nécessaires. Pour prouver la justesse de leur résultat, les auteurs ont refait des calculs à partir de différentes mesures de la pauvreté: la part de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour, avec moins de deux dollars par jour...etc. Ils ont par ailleurs fait l'hypothèse d'une élasticité constante de la pauvreté par rapport à la croissance et égale à deux, conformément aux résultats précédemment obtenus par les chercheurs Ravallion et Chen.³⁴ L'étude porte sur un échantillon de 59 pays en développement dont les informations nécessaires étaient disponibles et de bonne qualité.

Leur résultat est que l'aide devrait être allouée en priorité aux pays présentant des niveaux de pauvreté très importants tout en ayant de bonnes politiques

³⁴ RAVALLION M., CHEN S., "What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Distribution and Poverty?", World Bank Economic Review 11(2), 1997

économiques. Un problème particulier s'est posé avec l'Inde: du fait de sa taille, le pays devrait recevoir environ les deux tiers de l'APD mondiale. Les auteurs choisissent alors de limiter les montants efficaces d'aide reçus à ceux perçus en 2000. La productivité marginale de l'aide ainsi déterminée, en termes de réduction de la pauvreté est de 285 personnes sorties de la pauvreté pour un million de dollars d'aide. Avec le même volume d'aide allouée en 1996: 28 milliards de dollars, distribué de manière efficace, il aurait été possible de sortir 9,1 millions de personnes de la pauvreté selon le modèle d'allocation optimale de Collier et Dollar. La productivité de l'aide pourrait ainsi être doublée. En 2001 les deux mêmes auteurs introduisent un biais en faveur des petits pays dans les préférences des pays donateurs et repensent leur analyse dans la perspective spécifique des Objectifs du Millénaire pour le développement. Il apparaît alors que ces objectifs ne sont pas atteignables en l'état actuel du système d'allocation de l'aide, mais qu'il pourrait l'être, au moins dans certaines régions, avec des réformes des politiques économiques et une réallocation de l'aide.

Deux hypothèses fortes ont été faites dans cette étude. Dans un premier temps les auteurs reprennent les conclusions de Burnside et Dollar sur une plus grande efficacité de l'aide en termes de croissance dans les pays ayant de bonnes politiques économiques. Une présentation des critiques que soulève cette hypothèse a été faite précédemment. Conditionner l'allocation de l'aide à des caractéristiques autres que la qualité des politiques économiques aboutirait à une règle d'allocation efficace différente. D'autre part, l'hypothèse est faite que l'effet de l'aide sur la réduction de la pauvreté passe uniquement par la croissance, c'est du moins le seul vecteur de réduction de la pauvreté qui est pris en considération. Il y a en effet un relatif consensus sur l'influence positive de la croissance sur la réduction de la pauvreté. Mais la dimension plus ou moins favorable aux pauvres de la croissance n'est pas prise en considération, tout comme le fait que les pays peuvent avoir des handicaps structurels initiaux que l'aide devrait chercher à compenser.

b) Comment augmenter le bien-être des plus pauvres ?

Si l'on prend en considération les omissions qui ont été faites par Collier et Dollar dans leur étude, on se demande alors comment l'on doit repenser l'allocation de l'aide pour qu'elle maximise la réduction de la pauvreté en prenant en compte la nature de la croissance économique qui rend possible cette réduction. Il faut également considérer l'impact d'un tel système d'allocation sur les pays les plus pauvres qui ont pour la plupart des handicaps structurels que l'aide pourrait compenser.

La définition d'une croissance favorable aux pauvres n'est pas aisée à donner. De même la relation entre croissance et pauvreté dépend à la fois de la structure de la croissance économique et de la nature de la pauvreté considérée. La croissance est dite favorable aux plus pauvres lorsqu'elle entraîne un changement dans la répartition des richesses favorable aux plus pauvres. Ainsi il y a un changement dans les inégalités, le revenu des plus pauvres augmente davantage que le revenu des moins pauvres, le taux de croissance du revenu des plus pauvres est supérieur à celui des moins pauvres. On ne considère ici qu'une évolution relative du revenu des plus pauvres, il est donc possible que les changements dans la répartition du revenu national soit considéré comme favorable aux plus pauvres alors qu'il n'y aurait aucun gain absolu, le niveau de vie peut même avoir diminué, il sera considéré comme s'améliorant si le niveau de vie des moins pauvres a davantage baissé. Pour affirmer que la croissance est favorable aux plus pauvres il faut donc prendre en considération les changements en matière de répartition du revenu national mais également l'évolution des niveaux de vie³⁵.

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

La relation entre croissance et pauvreté dépend de l'approche retenue pour définir la pauvreté. Foster et Székely³⁶ différencient les études sur ce thème en fonction du concept de pauvreté retenu. On peut ainsi considérer l'élasticité de la pauvreté relative par rapport à la croissance, c'est à dire une estimation de l'élasticité du revenu par habitant du premier quintile de la distribution par rapport au revenu moyen. De nombreuses études sur le sujet s'accordent sur une élasticité de 1. Le choix de considérer la pauvreté absolue, par rapport à un indicateur de la pauvreté reconnu peut aussi être fait, on s'intéresse alors à l'élasticité de la pauvreté absolue par rapport à la croissance du revenu national. Ravallion et Chen trouvent une valeur de 2 à cette élasticité, valeur reprise par Collier et Dollar dans leur étude. Cela signifie 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%. D'autres études affirment que cette élasticité pourrait varier entre les différents groupes de pays et n'être que de 1 par exemple pour les pays d'Amérique Latine³⁷.

La structure de la croissance est également très importante. Par exemple, la part du PIB provenant du secteur agricole est très importante. Le secteur agricole permet en premier lieu l'insertion des pauvres dans une économie marchande, par la vente de leur production. D'autre part, la pauvreté est sur-représentée dans le secteur rural. Selon le Rapport sur le Développement Mondial de 1990 de la Banque Mondiale, la part des pauvres ruraux dans le total des pauvres était toujours supérieure à la part de la population rurale dans la population totale. De même au Kenya, la population rurale dans les années 80 était estimée à 80% de la population mais les pauvres ruraux représentaient 96% des pauvres. A la même époque, en Inde, la mortalité infantile dans les campagnes correspondait au double de celle des villes: 105 pour 1000 contre 57 pour 1000. De plus l'essentiel des politiques portant sur l'amélioration des

36 FOSTER J.-E., SZÉKELY M., « 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, 2001, Banque asiatique de développement, Manille.

37 FINAN F., SADOULET E., DE JANVRY A., "Measuring the Poverty Reduction Potential of Land in Mexico", *Journal of Development Economics* 77(1), pp. 27-51, 2005

infrastructures est orientée vers le secteur urbain.

Le rôle des inégalités est également important. Il a été vu que l'évolution de ces inégalités peut permettre de définir la croissance économique d'un pays comme étant favorable aux plus pauvres et ainsi donner des indications sur les politiques économiques à mettre en place. Le rôle des inégalités sur la croissance est sujet à débat et les études menées sur le sujet, qui observent la relation entre croissance et inégalités initiales dans un pays, présentent des résultats fragiles. Néanmoins selon une étude de deux chercheurs Alesina et Rodrick³⁸, il semble que les pays dont la distribution initiale des revenus et surtout des terres étaient plus égalitaire, ont crû plus vite que les autres. Enfin Ravallion et Chen³⁹ ne trouvent pas d'effets de la croissance sur les inégalités.

Par ailleurs Collier et Dollar font dans leur étude l'hypothèse que l'aide n'a pas d'impact direct sur la réduction de la pauvreté, autrement que par le vecteur de la croissance. Gomanee et al.⁴⁰ ont ainsi mis en évidence une influence directe et positive de l'aide sur l'Indice de Développement Humain et sur la baisse de la mortalité infantile, effet qui passe par le financement de politiques publiques favorables aux plus pauvres. Fielding⁴¹ trouve quant à lui un impact positif de l'aide de manière directe sur les biens détenus par les plus pauvres, les conditions sanitaires mais une influence négative sur le taux de mortalité infantile et une absence d'impact sur le taux de scolarisation. Les résultats de ce type d'études sont donc fragiles et à considérer avec précaution.

L'étude de Collier et Dollar apporte une avancée majeure dans la mesure où elle

38 ALESINA A, RODRICK D., « Distributive politics and economic growth », *Quarterly Journal of Economics* 109, 1994

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

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

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

donne une règle d'allocation, qu'elle soit considérée comme favorable ou non aux plus pauvres par opposition à un système totalement discrétionnaire de l'aide bilatérale. Adopter une règle permet ainsi aux pays donateurs de s'engager durablement et de manière plus crédible dans la réalisation d'un objectif et de rendre plus prévisible les montants d'aide alloués. Cette règle est donc fondée sur le principe de l'efficacité de l'aide à réaliser certains objectifs. Cependant cette règle ne prend pas en compte les handicaps structurels que peuvent avoir les pays. En ne palliant pas à ces handicaps, l'aide ne joue plus la carte de l'égalité des chances et isole ainsi des personnes parmi les plus pauvres. Ainsi une partie des raisons qui expliquent l'importance de la pauvreté dans un pays peut ne pas relever de la responsabilité de l'Etat. C'est le cas par exemple de conditions géographiques particulières comme l'insularité ou au contraire l'absence d'accès à la mer, d'antécédents historiques telle une pandémie, l'esclavage, la colonisation.

Dans leur étude Cogneau et Naudet⁴² expliquent ainsi que la responsabilité de ces désavantages ne peut pas être imputée aux citoyens actuels de ces pays. Dans l'optique d'une égalité des chances entre les pays en développement, l'allocation de l'aide devrait prendre également en compte ces désavantages et pas seulement la qualité des politiques économiques de ces pays. Les chances d'échapper à la pauvreté devraient être les mêmes quel que soit le continent considéré, après l'allocation de l'aide publique au développement.

Après avoir vu les objectifs retenus pour l'aide publique au développement, il faut s'intéresser aux conditions de mise en oeuvre des ressources. Ces modalités sont différentes pour l'aide bilatérale et l'aide allouée par des organismes multilatéraux. Il faut donc étudier les différents systèmes mis en place aujourd'hui par les pays donateurs, et voir comment ceux-ci tiennent compte de la diversité des situations des pays bénéficiaires de l'aide, ainsi que des caractéristiques de cette aide, afin d'en améliorer l'efficacité.

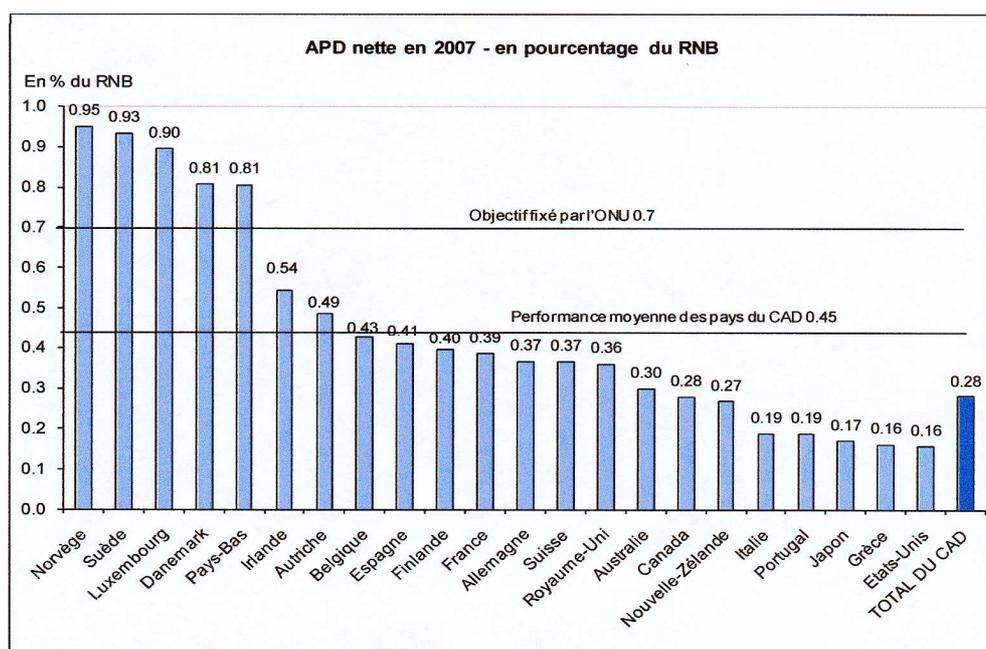
42 COGNEAU D., NAUDET J-D., « Qui mérite l'aide? Egalité des chances, aide internationale et réduction de la pauvreté », Série Notes et Documents, No. 7, 2004, AFD, Paris.

Chapitre II: L'allocation de l'aide publique au développement: une stratégie devant inclure tous les acteurs pour maximiser son efficacité.

Selon un rapport de l'OCDE⁴³ d'avril 2008 l'aide distribuée par les vingt-deux pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE s'est élevée en 2007 à 103,7 milliards de dollars, contre 104,4 milliards en 2006 et 106,7 milliards en 2005. Si l'on corrige le chiffre de 2007 de l'inflation et des variations des taux de change, les montants d'aide alloués n'atteignent plus que 95,6 milliards, soit un recul de 8,4% en un an. Cette baisse s'explique par la fin des niveaux élevés de remise de dettes, en faveur notamment de l'Irak et du Nigeria, les annulations de dettes figurant au titre de l'aide publique au développement. On attendait les annulations des dettes de la République Démocratique du Congo et de la Côte d'Ivoire, mais les difficultés de ces pays à remettre leurs économies d'aplomb les ont retardées.

43 Rapport de l'OCDE 04/04/08 « Fléchissement des opérations d'allègements de la dette et légère augmentation des autres formes d'APD ».

L'aide au développement représentait 0,31% du RNB des pays du CAD en 2006 contre seulement 0,28% en 2007. Comme le montre le graphique suivant la performance moyenne des pays donateurs en matière de montants versés par rapport au RNB de leurs pays est loin d'atteindre l'objectif de 0,7% du RNB des donateurs fixé par l'ONU en vu d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement d'ici à 2015.



Source: OCDE

Cependant si l'on exclut les annulations de la dette du calcul de l'APD, on trouve alors que l'aide allouée par les pays membres du CAD a augmenté de 2,4% en 2007, avec une augmentation de 10% en termes réels de l'aide bilatérale destinée à l'Afrique subsaharienne. En ce qui concerne l'aide allouée par les 15 membres de l'Union Européenne appartenant au CAD, qui représente 60% de l'APD distribuée par les pays membres de ce comité, les mêmes observations se retrouvent: les montants ont diminué

de 5,8% en termes réels pour atteindre 62,1 milliards de dollars US, soit 0,40% du RNB de ces pays. C'est donc mieux que pour le CAD considéré dans son ensemble mais toujours inférieur aux recommandations de l'ONU. De même si l'on exclut les allègements de la dette du calcul de l'APD allouée, l'APD nette des membres de l'UE appartenant au CAD a augmenté de 8,8%.

Aide publique au développement nette en 2007:

	2007			2006			2007	
	APD en millions De USD courants	APD/RNB %		APD en millions De USD courants	APD/RNB %		APD en millions de USD Prix et taux de change de 2006	Variation en pourcentage de 2006 à 2007
Allemagne	12267	0,37		10435	0,36		11048	5,9
Australie	2471	0,3		2123	0,3		2145	1
Autriche	1798	0,49		1498	0,47		1613	7,6
Belgique	1953	0,43		1978	0,5		1756	-11,2
Canada	3922	0,28		3684	0,29		3585	-2,7
Danemark	2563	0,81		2236	0,8		2302	2,9
Espagne	5744	0,41		3814	0,32		5103	33,8
Etats-Unis	21753	0,16		23532	0,18		21197	-9,9
Finlande	973	0,4		834	0,4		880	5,5
France	9940	0,39		10601	0,47		8918	-15,9
Grèce	501	0,16		424	0,17		446	5,3
Irlande	1190	0,54		1022	0,54		1068	4,6
Italie	3929	0,19		3641	0,2		3509	-3,6
Japon	7691	0,17		11187	0,25		7824	-30,1
Luxembourg	365	0,9		291	0,84		325	11,7
Norvège	3727	0,95		2954	0,89		3349	13,4
Nouvelle-Zélande	315	0,27		259	0,27		268	3,7
Pays-Bas	6215	0,81		5452	0,81		5621	3,1
Portugal	403	0,19		396	0,21		359	-9,4
Royaume-Uni	9921	0,36		12459	0,51		8839	-29,1
Suède	4334	0,93		3955	1,02		3853	-2,6
Suisse	1680	0,37		1646	0,39		1596	-3
Total du CAD	103655	0,28		104421	0,31		95605	-8,4
Performance Moyenne des Pays du CAD		0,45			0,46			

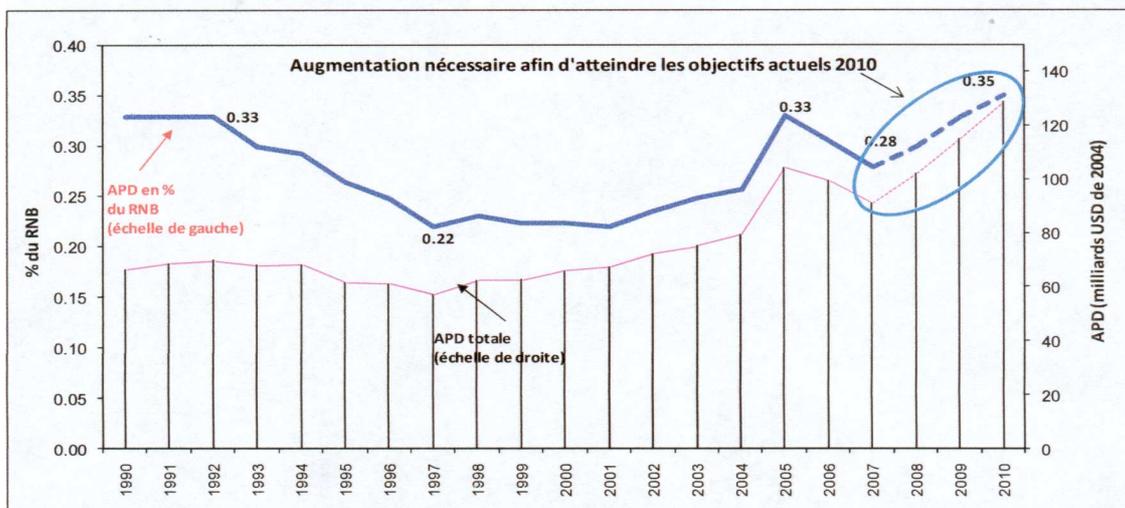
source: OCDE, 4 avril 2008

Au sommet du G8 à Gleneagles et au Sommet du Millénaire des Nations Unies de 2005, les donateurs s'étaient engagés à augmenter l'aide allouée par leurs soins. Les annonces faites supposaient une augmentation de 80 milliards de dollars US en 2004 à 130 milliards de dollars US en 2010 à prix constants de 2004. Aujourd'hui on peut dire

que même si quelques pays ont accru leurs efforts, les objectifs fixés pour 2010 et plus encore les Objectifs du Millénaire pour le Développement ne seront pas atteints en 2015.

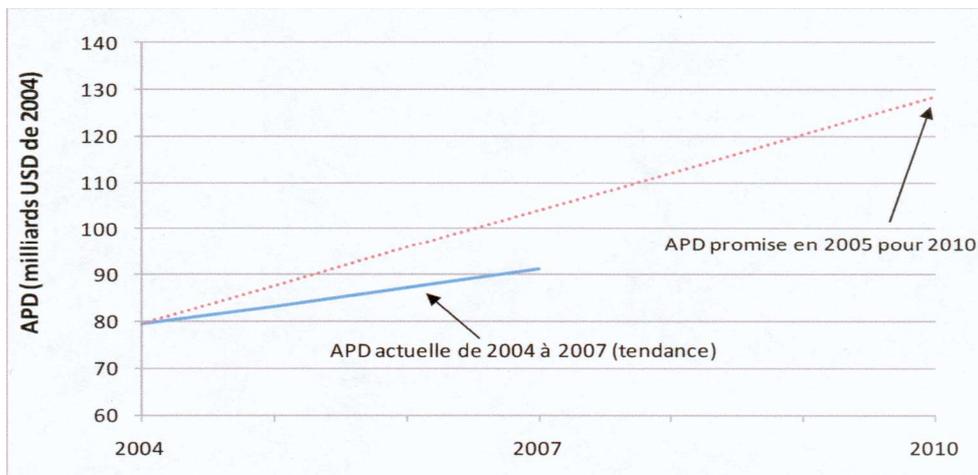
Les graphiques suivants retracent l'évolution des niveaux de l'APD depuis 1990 qui met en évidence la hausse importante de l'aide nécessaire pour honorer les engagements pris à Gleneagles en 2005, ainsi que la tendance des montants d'aide allouée entre 2004 et 2007 comparée à celle nécessaire pour atteindre les montants promis.

APD nette des membres du CAD de 1990 à 2007 et simulations à 2015.



source OCDE

Performance par rapport à la prévision de 2005 de Gleneagles



source OCDE

I Comment l'aide publique au développement est-elle allouée par les donateurs?

L'aide publique au développement est allouée de différentes manières. Deux tiers des montants versés le sont directement, de façon bilatérale entre un pays donateur et un pays bénéficiaire, et un tiers est alloué multilatéralement par l'intermédiaire d'organisations internationales ou régionales. Les motivations qui poussent les donateurs à allouer une partie de leurs revenus varient d'un donneur à l'autre et se retrouvent dans les choix faits quant aux pays bénéficiaires de leur aide bilatérale mais également dans les systèmes d'allocation de l'APD des organisations internationales qui assurent la distribution des montants collectés auprès des Etats. Un choix est donc fait dans les critères de sélectivité de l'APD, retenus dans les différents mécanismes d'allocation de l'aide. De nos jours, l'octroi de l'aide dépend moins de l'adoption de mesures particulières de politique, mais davantage des performances obtenues par le pays dans des domaines (économiques ou sociaux) convenus d'un commun accord entre le donneur et le bénéficiaire.

1) L'aide publique au développement bilatérale

L'aide allouée bilatéralement par les donateurs est généralement gérée par leurs soins au sein des ministères ou par des structures ad hoc. Ainsi la gestion de 50% de l'aide française est assurée par les ministères de l'Economie et des Affaires Etrangères. D'autres ministères interviennent comme l'Education Nationale pour l'accueil des étudiants étrangers dans des programmes d'études particuliers, les Affaires Sociales pour l'aide au réfugiés ou encore la Défense pour certaines dépenses liées essentiellement à l'aide d'urgence. Les Etats-Unis ont pour leur part préféré un organisme, l'USAID (United States Agency for International Development) pour assurer la gestion de leur aide publique au développement, et ce dès 1961. Ce système a été renforcé avec la création du MCA (Millenium Challenge Account) en mars 2002 chargé d'allouer à un nombre restreint de pays sélectionnés sur des critères de bonne gouvernance et de politiques économiques libérales, des fonds supplémentaires, indépendants de l'APD versée par ce pays.

a) Quelles sont les motivations des donateurs?

L'analyse des motivations des donateurs à partir des théories des relations internationales permet de dégager cinq types d'interprétations possibles⁴⁴. Il est en effet possible de se baser sur le paradigme de la théorie réaliste des relations internationales. D'après celui-ci les pays évoluent dans une situation de conflit généralisé et mondial, et cherchent, par l'intermédiaire de l'allocation de l'APD, à accroître leur puissance, relativement à celle de leur ennemi le plus immédiat. Cette aide peut, dans cette situation, toucher à des domaines très variés comme l'économie, la sécurité des pays bénéficiaires. L'octroi d'une aide à un pays peut être interprété comme une récompense: pour les pays qui sont susceptibles de recevoir une aide en remerciement d'une action, par exemple un vote au Conseil de Sécurité de l'ONU en faveur ou en appui à un pays donneur, il s'agit alors d'obtenir un montant d'aide le plus important possible.

Si l'on se base sur la théorie néomaxiste, les relations internationales sont perçues comme un affrontement entre classes sociales, capitalistes contre prolétaires et entre capitalistes. L'aide au développement est alors interprétée soit comme à un outil d'exploitation capitaliste, soit comme un instrument pour assurer un gain de puissance à l'égard des autres pays capitalistes. L'APD serait donc utilisée pour aliéner et rendre dépendant les pays « bénéficiaires ».

La théorie néolibérale met, elle, en avant la coopération mutuellement bénéfique entre Etats. Ces derniers ne cherchent en effet qu'à améliorer leur bien être matériel. L'APD apparaît alors comme un investissement de la part des pays donateurs qui voient en leurs bénéficiaires de futurs clients et partenaires dans les problèmes mondiaux comme la lutte contre les pandémies ou la préservation de l'environnement. Cette logique se retrouve dès les débuts de l'aide publique au développement: c'est en effet une des justifications premières du plan Marshall du 5 juin 1947.

La poursuite d'intérêts privés se retrouve dans la théorie libérale, qui refuse toute notion d'intérêt national. Les Etats ne sont pas reconnus comme véritables acteurs de la scène internationale au profit des individus et des groupes d'intérêt qui n'ont comme objectif que leur propre profit. L'APD est alors interprétée comme un soutien financier à

44 DEVIN G., « Sociologie des relations internationales » Paris, 2007, La Découverte, coll. Repères

des agents privés, au service de lobbys exportateurs, par exemple dans le secteur agricole. Il s'agit alors d'ouvrir et de garantir un certains succès sur de nouveaux marchés. Cette interprétation est défavorable à l'emploi de l'APD par les pays dits riches et est un argument souvent repris par ses détracteurs du fait des nombreuses dérives possibles pas ce modèle comme la corruption ou le clientélisme.

Il existe également une théorie idéaliste qui place comme motivation essentielle des pays donateurs la recherche d'un idéal moral, et fait de l'octroi d'une aide publique au développement un acte désintéressé. Cette conception s'appuie sur l'idée que certains dirigeants ont la volonté de diffuser leurs valeurs éthiques ou sociales. Il y a cependant une possibilité de voir une volonté d'exportation d'un modèle social occidental à d'autres régions du monde, qui peut se faire de manière contraignante si l'octroi de l'aide est conditionnée à l'adoption de certaines politiques dans le but d'établir ce modèle dans le pays bénéficiaire. Plus généralement, l'origine de ces transferts désintéressés peut être la pression de l'opinion publique d'un pays, particulièrement puissante en période électorale. Il s'agit donc d'une analyse éthique de l'aide au développement, mais elle est souvent vue par ses détracteurs comme le moyen de s'acheter une bonne conscience pour les pays développés.

Dans la réalité ces différentes interprétations s'entremêlent et se retrouvent dans des proportions différentes suivant les pays donateurs et bénéficiaires considérés. Cependant en associant ces différentes interprétations, il est possible de dégager les différents enjeux sous-jacents à l'allocation de l'aide publique au développement: des enjeux sécuritaires, économiques, éthiques, culturels et diplomatiques, qui ont eux-mêmes évolués suivant le contexte international. La situation passée de la Guerre Froide ne présentait en effet pas les mêmes dynamiques que celles de la mondialisation actuelle.

Ainsi les motivations sécuritaires de l'APD sous la Guerre Froide du côté

occidental étaient caractérisées par la nécessité de maîtriser l'expansion du communisme. A la chute de l'URSS en 1991, des modifications dans la répartition de l'APD ont donc été faites. Les enjeux sécuritaires sont aujourd'hui variés: sont inclus des objectifs de protection contre les risques sanitaires comme la grippe aviaire ou le sida, contre les risques environnementaux ou criminels, avec par exemple la lutte contre le trafic de drogue à l'échelle internationale. La sécurité comme lutte contre les conflits est un enjeu majeur, tant dans leur prévention, dans les interventions humanitaires menées dans les situations d'urgence, ou encore dans la stabilisation de pays qui sortent de conflits. La lutte contre le terrorisme est par ailleurs une thématique de plus en plus présente dans les motivations des pays donateurs, notamment les Etats-Unis, ce qui a des conséquences dans la répartition de leur aide sur tous les continents.

Les enjeux économiques ont également évolué du fait de la mondialisation. L'une des justifications de l'APD a toujours été l'importance des bienfaits pour les pays du Nord de la croissance des pays du Sud, considérés comme des clients futurs. Cependant un intérêt essentiel de l'APD pour le pays du Nord a longtemps résidé dans l'augmentation des exportations nationales grâce à l'aide qui était alors liée. Une aide est réputée «liée» dès lors que son octroi est conditionné à l'achat de biens et de services par le pays bénéficiaire au pays donateur. Après la publication de nombreuses études dénonçant cette pratique et son peu d'efficacité au regard de l'amélioration très faible voire inexistante de la situation des pays destinataires de ce type d'aide, cette pratique a beaucoup diminué. Dans les enjeux économiques que soulèvent l'aide se trouve également la volonté d'accélérer l'intégration des marchés et la globalisation financière de la part des pays donateurs. L'APD est alors vue comme un instrument de renforcement de la globalisation, d'aide à la libéralisation commerciale des pays. L'APD permet de préparer ces pays à ces changements en modernisant les appareils productifs par exemple, sur des marchés où l'entrée est de plus en plus difficile du fait de la concurrence mondiale mais également en matière de normes et de standards, environnementaux ou sociaux par exemple, qu'il faut aujourd'hui satisfaire.

Une dimension éthique se trouve dans le concept d'allocation d'une aide

publique au développement, des pays riches vers les pays en développement. Cette motivation a également connu des évolutions, passant de l'idée d'une APD allouée pour rembourser la dette coloniale, face à la culpabilité de certains anciens pays colonisateurs, à l'idée de la promotion et de la défense des Droits de l'Homme. Une nouvelle dimension morale apparaît, notamment après une catastrophe humanitaire comme le Tsunami du 26 décembre 2004, qui appelle une intervention rapide. A cette empathie s'ajoute donc une volonté de défense des Droits de l'Homme, afin d'augmenter les capacités et les opportunités des individus. Les pays du Nord se veulent ainsi porteurs de valeurs universelles dont la protection et la promotion passe par l'allocation d'une aide publique au développement aux pays du Sud.

L'APD est également considérée comme un outil de promotion culturelle, on le voit notamment d'un point de vue linguistique, avec la part des dépenses de promotion de la francophonie qui s'inscrivent au titre de l'APD. Une politique de co-développement est également envisagée à travers l'octroi de l'APD, dans l'optique de limiter ou ralentir les migrations.

Enfin les motivations diplomatiques sont également très importantes: l'octroi d'une aide peut permettre de sceller des alliances bilatérales « d'amitié et de coopération ». On retrouve également la théorie réaliste des relations internationales, l'APD apparaissant comme un instrument de recherche de puissance vis à vis des autres pays développés, les pays donateurs veulent accroître leur présence et leur importance sur la scène internationale, et également s'assurer le soutien de nombreux pays dans ses décisions et politiques. Ce phénomène se retrouve aujourd'hui sur le continent africain, sur lequel la Chine investit énormément et finance de très nombreux projets de développement.

Il est évident que ces motivations s'entremêlent et ne sont pas les mêmes d'un donateur à un autre. Elles peuvent même apparaître comme contradictoires: volonté

d'augmenter l'intégration des marchés mondiaux mais aussi de limiter les flux migratoires, ou encore favoriser la diversité culturelle mais promouvoir l'universalisme des Droits de l'Homme.

Les pays donateurs ont donc des motivations différentes pour justifier l'allocation d'une partie de leur revenu national aux pays en développement. Ces motivations sont l'un des facteurs qui influencent le choix des pays bénéficiaires de cette aide au développement. La sélectivité de l'aide publique au développement varie également d'un pays donneur à un autre, elle se définit comme la qualité de l'allocation géographique de l'aide. Cette qualité se mesure par l'efficacité de l'aide ainsi allouée à remplir les objectifs qui ont été fixés en ce qui concerne le développement des pays bénéficiaires. Aux objectifs mondiaux, définis à travers une concertation internationale et exprimés dernièrement à travers les Objectifs du Millénaire pour le développement, s'ajoutent les intérêts propres à chaque pays donneur. Des critères différents sont donc pris en compte par les donateurs dans leurs choix. Il est donc intéressant de connaître les critères retenus par les bailleurs de fonds pour sélectionner les pays bénéficiaires de leur aide bilatérale et de voir les objectifs que l'aide ainsi allouée permet de remplir.

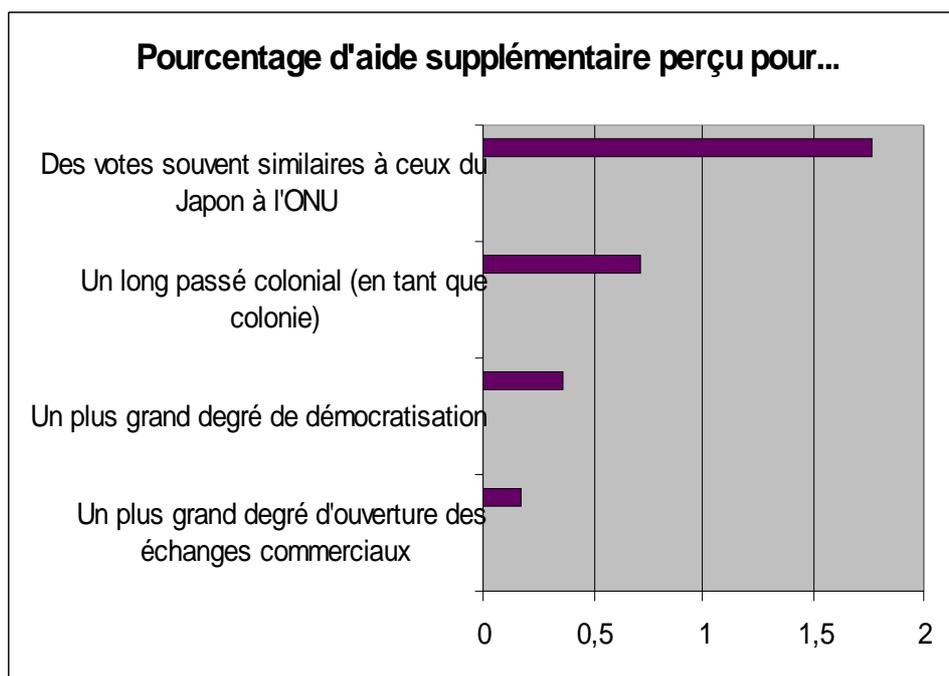
b) La sélectivité de l'aide publique au développement

Alberto Alesina et David Dollar ont réalisé en 1998 une étude portant sur les différentes motivations des pays donateurs⁴⁵. Leur conclusion première est que l'allocation de l'aide se fait essentiellement en fonction des intérêts politiques et stratégiques des pays donateurs. Ils notent cependant des différences importantes dans les motivations des pays. En ce qui concerne l'importance du niveau de démocratisation des pays bénéficiaires de l'aide, l'étude indique que les pays en voie de démocratisation, qui montrent des efforts dans ce sens, voient une augmentation de l'aide qui leur était jusque là octroyée. Pour mesurer précisément les facteurs pris en compte par les pays donateurs dans le choix de leurs pays bénéficiaires, l'étude des ces deux économistes incluent différentes variables: le degré d'ouverture des relations commerciales, mesuré d'après la variable Sachs Warner, le degré de démocratie mesurée à l'aide d'un indicateur fourni par l'organisation Freedom House, le degré de libertés civiles, mesuré avec un autre index fourni par Freedom House, le passé colonial du pays bénéficiaire, mesuré par le nombre d'année durant le XX^{ème} siècle où le pays a été une colonie, les investissements directs étrangers reçus par le pays par rapport à son PNB, le PNB par habitant et la taille de la population.

45 ALESINA A., DOLLAR D., "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", NBER Working Paper 6612, 1998, Cambridge, Massachusetts.

Il apparaît que l'importance du passé colonial varie considérablement suivant les pays considérés. Le partage de l'aide bilatérale allouée par les pays donateurs en faveur de leurs anciennes colonies varie de 99,6% pour le Portugal à 0 pour des pays comme le Canada ou la Suède qui n'avaient pas de colonies. Les choix d'allocation de l'aide publique au développement faits par les donateurs ne dépendent pas du revenu national initial pour les pays les plus pauvres, mais celui-ci a un impact pour les pays à revenus intermédiaires. L'élasticité de l'aide par rapport à la population du pays bénéficiaire est de 0,60 ce qui veut dire que les petits pays reçoivent plus d'aide par habitant.

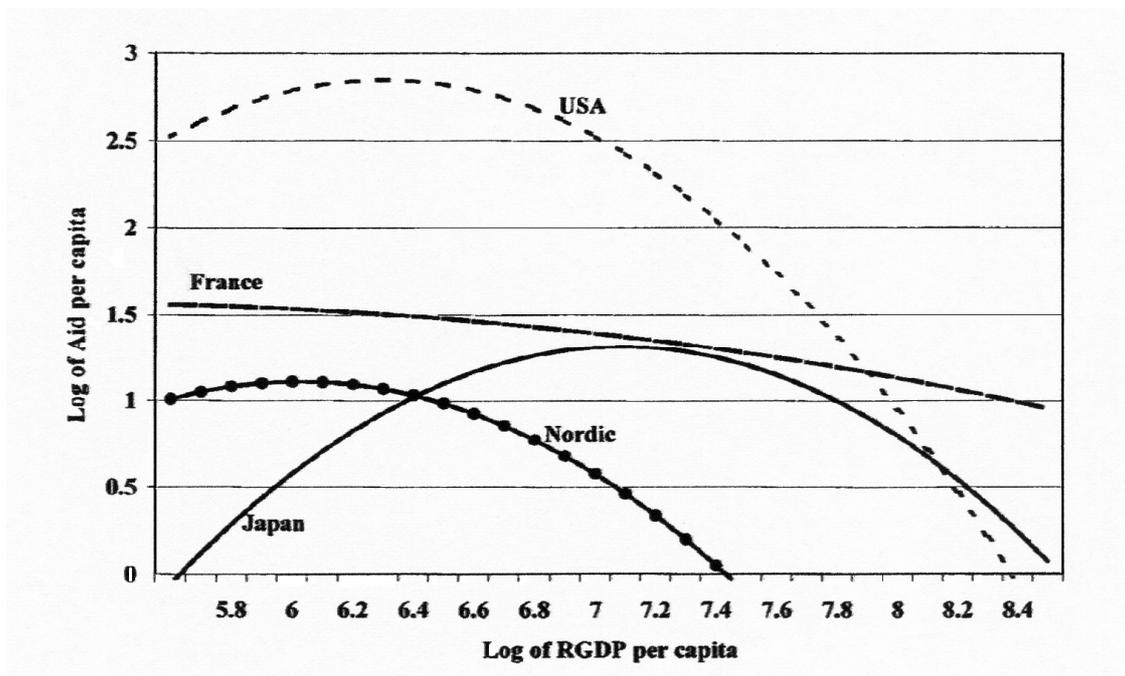
D'autre part les pays reconnus comme plus ouverts du point de vue des échanges commerciaux et plus démocratiques reçoivent davantage d'aide. Un tel pays reçoit en moyenne 17% d'aide en plus qu'un pays moins ouvert, toute chose égale par ailleurs. De même un pays jugé plus démocratique reçoit 36% d'aide supplémentaire. Un pays considéré comme ayant un passé colonial important, en tant que colonie reçoit 72% d'aide supplémentaire, également toute chose égale par ailleurs. Si l'on considère les pays ayant voté en accord avec les votes du Japon dans le cadre des décisions prises à l'ONU, ceux-ci reçoivent 177% d'aide en plus de la part du Japon.



Source Alesina Dollar 2000

Ces données montrent que les intérêts politiques et stratégiques propres aux donateurs sont privilégiés par ceux-ci. L'étude de l'impact du niveau de libertés publiques et de celui des règles de droit montre qu'il n'y pas de lien entre ces variables et les montants d'aide alloués par les pays donateurs. En ce qui concerne l'importance du revenu initial des pays bénéficiaires, il apparaît que la plupart des donateurs octroient plus d'aide aux pays les plus pauvres. L'élasticité la plus importante entre ces deux variables se retrouve pour les Etats scandinaves. A l'inverse il y a peu de relation entre le revenu initial du bénéficiaire et le montant d'aide alloué par le Japon. Dans le cas de la France il apparaît selon cette étude que le niveau de revenu initial du pays n'ait aucun impact sur les montants d'aide alloués par ce pays.

Aide allouée et revenu par habitant:



source : Alesina Dollar 2000

Les résultats détaillés pays par pays il apparaît que la variable ouverture commerciale est significative dans le choix des Etats-Unis, de la France, du Japon, de l'Australie et des pays scandinaves. De même le degré de démocratisation est pris en compte par les Etats-Unis, les Pays-Bas, les pays scandinaves, le Canada et la France. Cette dernière accorde une même une grande importance à ce critère en comparaison de l'Allemagne ou du Japon.

Au vu des résultats de cette étude, et même si les conclusions ne peuvent s'appliquer à tous les pays, une forte tendance à favoriser ses intérêts politiques et stratégiques de la part des pays donateurs est ici mise en évidence. Si ces résultats sont avérés, ils peuvent expliquer en partie le manque d'efficacité de l'aide publique au développement dans certaines circonstances, tout comme ils permettent de comprendre un aspect des raisons du retard pris dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour

le Développement. Il n'est donc pas suffisant d'allouer davantage d'aide, il faut l'octroyer à des Etats susceptibles de l'utiliser efficacement aux regards des objectifs internationaux et non de ceux propres aux donateurs.

L'étude de Alesina et Dollar considère que la bonne allocation de l'aide est celle qui retenirait comme critères les besoins des pays bénéficiaires plutôt que les intérêts des pays donateurs. Dans une deuxième phase de réflexion sur la sélectivité de l'aide, son efficacité est devenue le critère essentiel: les indicateurs de sélectivité sont alors établis en examinant dans quelle mesure l'aide est allouée à des pays dans lesquels elle y sera la plus efficace. L'analyse comparée de la sélectivité des différents donateurs est apparue à la fin des années 90, et une étape supplémentaire a été franchie récemment par les études de Dollar et Levin en 2004 et de Roodman en 2004 également.

Dollar et Levin⁴⁶ partent d'un modèle d'allocation de l'aide par donneur estimé sur des données annuelles de 1999 à 2002. Les variables explicatives retenues sont le PIB par habitant, pour lequel un coefficient négatif est attendu, et la politique économique évaluée par une mesure de la Banque Mondiale qui sera détaillée plus loin, le CPIA: the Country Policy and Institutional Assessment, pour lequel un coefficient positif est attendu. L'élasticité de l'aide par rapport au revenu par tête représente la sensibilité de chaque donneur au niveau de pauvreté, et l'élasticité de l'aide par rapport au CPIA la réponse du donneur face à la qualité des politiques économiques du pays bénéficiaire. Le chiffre de la population est également pris en compte comme variable de contrôle. La moyenne simple des valeurs absolues de ces deux élasticités est considérée comme l'indicateur de la sélectivité de l'aide de chaque donneur.

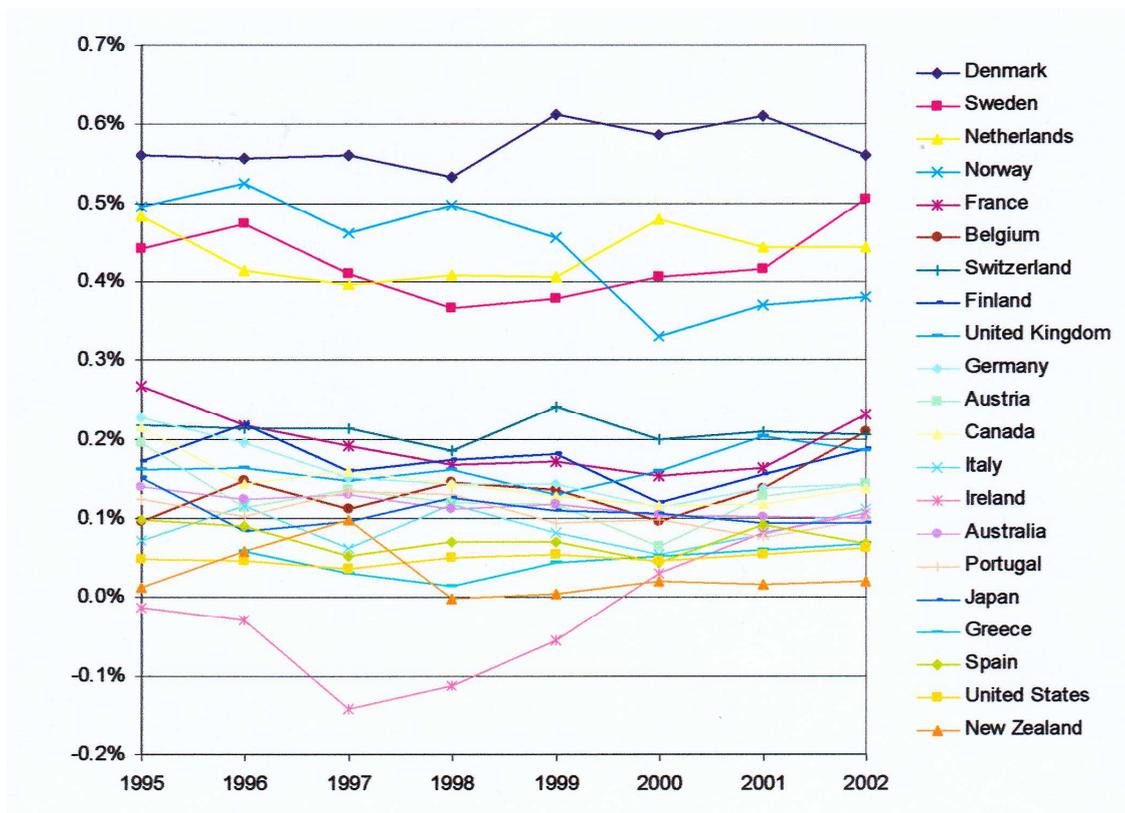
46 DOLLAR D., LEVIN V., "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003", World Development Journal, IDEAS, Volume 34, décembre 2006, pp. 2034-2046.

L'indicateur proposé par Roodman⁴⁷ se distingue de celui de Dollar et Levin. Cet indicateur de performance repose sur le volume de l'aide, ajusté pour tenir compte de la sélectivité de celle-ci: le volume alloué est diminué en fonction de la mauvaise sélectivité de l'aide. Cette sélectivité de l'aide est elle-même mesurée à partir du PIB par habitant et de l'indicateur de gouvernance des pays recevant l'aide, établi par Kaufmann et Kraay⁴⁸, et qui comporte six dimensions: démocratie, instabilité politique, règle de droit, régulation bureaucratique, efficacité gouvernementale, corruption, mesurées à partir d'une centaine de variables provenant de vingt-quatre sources différentes. Par ailleurs l'ajustement de l'aide au titre de la sélectivité ne s'applique pas à l'aide d'urgence, et est calculée différemment suivant qu'il s'agit de l'aide programme ou de l'aide projet, car Roodman considère que l'aide projet est plus efficace que l'aide programme dans les pays à faible gouvernance.

47 ROODMAN D., *The Commitment to Development Index, Annual Edition*, Center for Global Development, Washington D.C., 2004, 2005, 2006.

48 KAUFMANN D., KRAAY A., MASTRUZZI M., "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", mimeo, World Bank, Washington D.C., 2003

Aide ajustée selon sa qualité au sens de Roodman, par donneur bilatéral

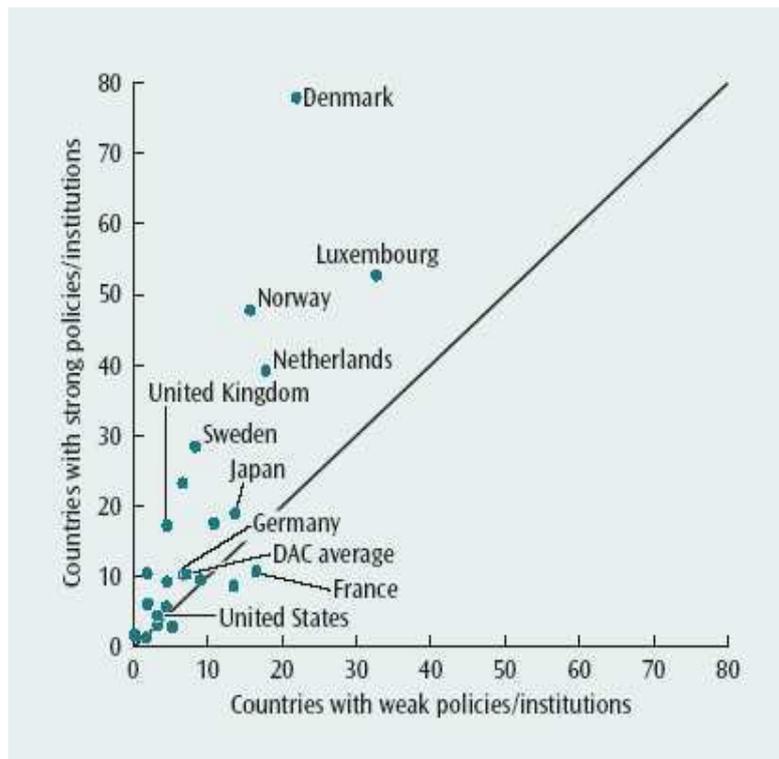


Source: Roodman 2004

Il est possible d'apporter de nombreuses critiques à ces deux modèles. En premier lieu il est important de considérer le fait qu'en étudiant la sélectivité de l'aide au développement des donateurs, on ne mesure pas toute la qualité de leur aide mais seulement un aspect. D'autre part il faut remarquer que l'efficacité de l'APD, utilisée comme critère pour déterminer si un pays bénéficiera de l'APD d'un donneur ou non, n'est pas indépendante de la façon dont l'aide est allouée, par exemple s'il s'agit d'une aide programme ou d'une aide projet. Roodman prend cet aspect en compte mais pas Dollar et Levin, ce qui constitue une faiblesse importante de leur étude. La conditionnalité qui accompagne l'octroi de l'aide est également un déterminant important.

La sélectivité est une notion relative puisqu'elle est liée à l'efficacité de l'aide qui dépend elle-même des objectifs assignés à l'aide. Les concepts étudiés sur la sélectivité de l'aide des pays donateurs peinent à prendre en compte la multi-dimensionnalité de l'objectif de réduction de la pauvreté. Par ailleurs, suivant les méthodes choisies, c'est soit l'aide brute ou l'aide nette qui est considérée. Dollar et Levin étudient les versements bruts alors que Roodman a préféré déduire les allègements de la dette consentis.

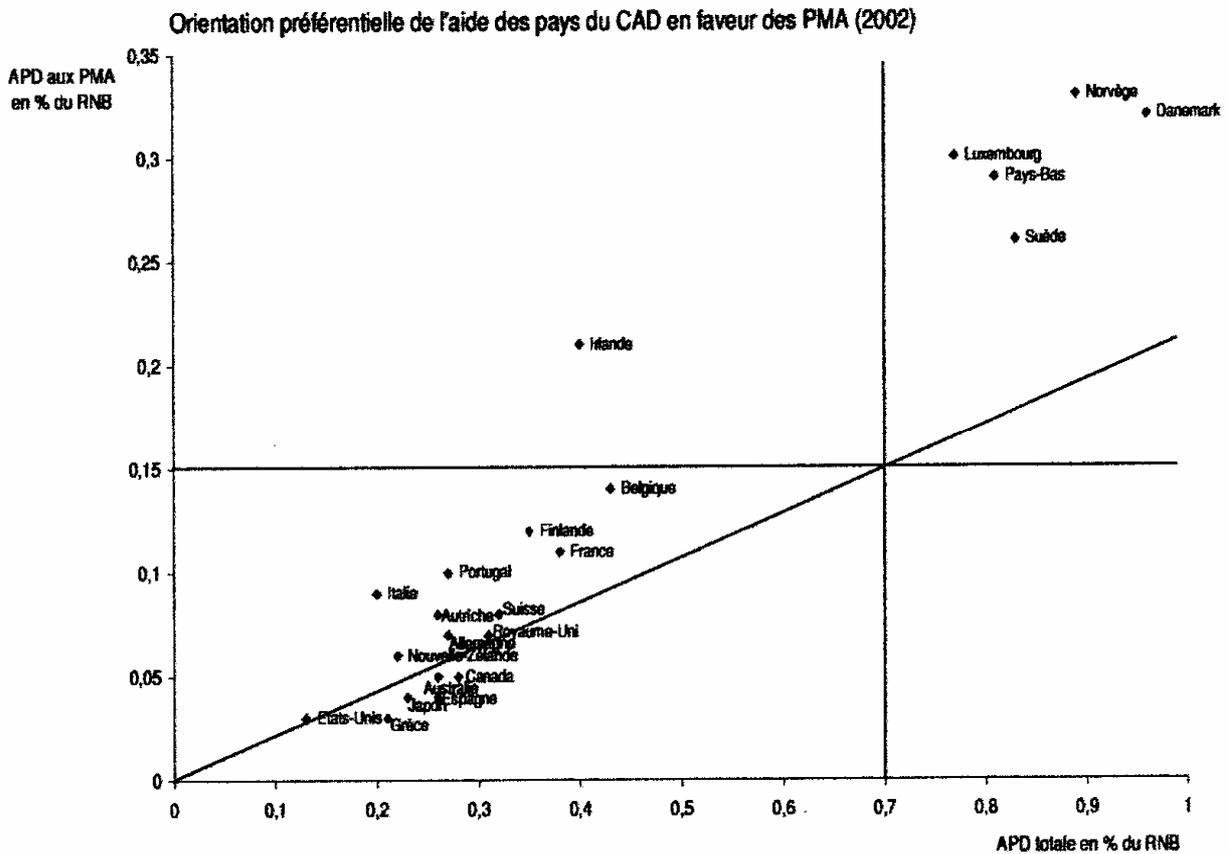
Il est donc possible d'estimer la qualité de la sélectivité de l'APD des donateurs bilatéraux à partir de différentes hypothèses et de différentes variables. Une alternative à celles présentées ci-dessus est la sélectivité fondée sur le CPIA qui mesure de manière générale la qualité des politiques économiques et des institutions. C'est l'option choisie par la Banque Mondiale dans son Global Monitoring Report de 2004: elle sépare les pays bénéficiaires de l'aide en deux groupes égaux suivant la qualité de leurs politiques économiques. Le graphique suivant localise chaque pays donneur en fonction du volume d'aide accordé à chacun des deux groupes. Les donateurs situés en dessous de la bissectrice sont considérés comme ayant une faible sélectivité de leur aide. C'est l'angle par rapport à l'horizontal qui indique le degré de sélectivité.



Source: Amprou, Guillaumont, Guillaumont Jeanneney 2005

La sélectivité de l'aide des donateurs varie en fonction de la variable choisie comme référence. Amprou et al.⁴⁹ en ont fait l'expérience en comparant les résultats obtenus avec la médiane du CPIA comme variable de référence, à ceux obtenus en prenant comme variable la part de l'aide attribuée aux pays les moins avancés par chaque donateur. Le choix de ce deuxième critère se justifie du fait de l'engagement pris par les pays donateurs de consacrer 0,15% de leur PNB à l'aide fournie spécifiquement à cette catégorie, et parce que l'appartenance des pays à celle-ci est définie par des critères qui constituent chacun une raison d'augmenter les montants d'aide qui leur sont alloués: le revenu par habitant, le bas niveau de capital humain mesuré par deux indicateurs de santé: le taux de mortalité infantile et l'apport calorique en pourcentage des besoins et par deux indicateurs d'éducation: le taux d'alphabétisation des adultes et le taux de scolarisation secondaire, ainsi que la vulnérabilité économique mesurée par trois indicateurs représentant le degré d'exposition aux chocs et trois indicateurs représentant leur valeur.

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



Source: CAD et calcul CERDI Catherine Korachais

La position de pays comme le Danemark, la Norvège ou la Suède n'est que peu modifiée, mais celle des pays proche de la diagonale varie suivant la référence choisie: le Japon passe ainsi sous la diagonale alors que la France et les Etats-Unis passent eux au dessus.

Dans cette même étude Amprou et al. choisissent d'établir leur propre mesure de la sélectivité de l'aide des donateurs pour pallier à la variabilité des mesures réalisées jusque là. Ils estiment alors un profil moyen des bénéficiaires de chaque donneur, en intégrant la proportion d'aide reçue par chaque pays. L'avantage de cette méthode est que le profil moyen peut être établi à partir de n'importe quel critère, et autant qu'il est souhaité. Les auteurs décident ici de déterminer la sélectivité de l'aide des différents

donneurs à partir de quatre critères: le revenu par habitant, la qualité de gouvernance mesurée par l'indice de Kaufman et Kraay précédemment décrit, la vulnérabilité économique et le niveau de capital humain, mesurés par les mêmes critères que dans l'étude faite à partir de la proportion d'aide reçue par les PMA. Pour chaque donneur est calculé un PIB par habitant moyen des receveurs de son aide, pondéré par la part de l'aide de ce donneur qui est alloué à chaque pays bénéficiaire. Les mêmes calculs sont faits pour obtenir une gouvernance moyenne, une vulnérabilité économique moyenne et un niveau moyen de capital humain. Ces quatre indices sont additionnés pour obtenir un indicateur de sélectivité de l'aide qui permet de classer les donneurs.

Il est possible à partir de ces résultats de déterminer les critères de préférence des donneurs. On note ainsi que l'Irlande accorde une grande importance aux quatre critères dans le choix des pays bénéficiaires de son aide, à l'inverse des Etats-Unis qui, au vu de leur classement, semblent peu sensibles aux critères retenus dans cette étude. La France quant à elle semble plus sensible au niveau de pauvreté estimé par le PIB par habitant des pays receveurs.

Le tableau suivant rassemble les résultats de cette étude des caractéristiques la sélectivité de chaque donneur.

La vulnérabilité économique est notée EVI.

Le niveau de capital humain est noté HAI.

La qualité de la gouvernance est notée KKZ.

Profil moyen des receveurs par donneur

	wi*PIB		wi*EVI		wi*HAI		wi*KKZ		Sum wi(PIB;EVI;HAI;KKZ)	
	Indice	Rang	Indice	Rang	Indice	Rang	Indice	Rang	Indice	Rang
Ireland	80,17	2	45,67	2	62,49	1	80,87	7	269,20	1
Denmark	79,16	3	40,11	7	51,04	4	84,21	2	254,51	2
Portugal	62,41	17	55,75	1	53,28	3	75,96	16	247,40	3
Luxembourg	71,72	6	44,04	3	45,87	12	83,88	4	245,52	4
Belgium	82,23	1	44,01	4	57,42	2	53,65	21	237,31	5
Australia	70,07	8	43,05	5	40,22	15	81,61	6	234,96	6
United Kingdom	73,63	4	29,73	16	50,09	7	79,86	8	233,31	7
Netherlands	71,87	5	34,91	11	48,75	8	77,28	12	232,81	8
Sweden	68,48	9	35,36	9	48,61	10	77,91	11	230,36	9
Canada	66,59	10	35,99	8	50,29	6	76,91	14	229,79	10
Norway	64,77	13	35,15	10	50,34	5	76,45	15	226,71	11
Finland	62,92	16	32,75	13	48,74	9	81,80	5	226,21	12
France	70,20	7	31,15	15	44,73	13	70,09	17	216,17	13
Switzerland	65,79	11	28,62	17	42,58	14	78,76	10	215,75	14
Germany	65,78	12	26,78	18	37,71	17	79,60	9	209,87	15
Spain	59,23	18	32,16	14	32,66	19	84,08	3	208,14	16
Italy	63,07	15	33,22	12	47,11	11	61,27	20	204,67	17
Japan	63,23	14	23,41	21	29,97	21	85,94	1	202,56	18
Austria	51,90	20	26,17	19	38,80	16	76,96	13	193,83	19
New Zealand	49,61	21	41,38	6	32,41	20	65,95	19	189,36	20
United States	53,00	19	24,00	20	36,86	18	69,49	18	183,35	21
Greece	36,97	22	6,16	22	21,17	22	44,18	22	108,48	22

Les études présentées ont donc montré qu'il est impossible d'évaluer la qualité de la sélectivité de l'aide des pays donateurs, puisque ceux-ci ont des critères différents du fait, par exemple, de liens particuliers entre colonisateurs et colonies, et donc des avantages comparatifs dans l'assistance de certains pays. Enfin il est possible que certains pays cherchent à compenser des montants d'aide plus importants versés à un pays ou groupe de pays par d'autres donateurs en augmentant les montants alloués à d'autres pays.

L'aide publique au développement n'est pas seulement allouée de manière bilatérale: un tiers de montants versés par les pays développés est distribué par l'intermédiaire de plusieurs organisations internationales. Si la sélectivité de l'aide de ces organisations internationales est difficile à évaluer, il apparaît que les modes de distribution de l'aide varient d'une organisation à l'autre suivant les critères considérés.

2) L'allocation multilatérale de l'aide publique au développement

Différentes organisations sont donc impliquées dans cette allocation, certaines sont mondiales, d'autres régionales, et toutes allouent l'aide selon des modalités et des critères qui leur sont propres.

a) Qui met en oeuvre les ressources ainsi allouées ?

L'un des acteurs internationaux principaux est constitué par le système des Nations Unies, créé en 1945. A travers la Charte des Nations unies, celles-ci se sont données trois missions: le maintien de la paix, l'aide au développement et la promotion des Droits de l'Homme. Ces missions sont réalisées à travers les actions des agences et des programmes qui ont été créés pour répondre à des besoins spécifiques, soit dans un domaine particulier comme le FAO (Food and Agricultural Organization) pour l'agriculture, l' Organisation Mondiale de la Santé..etc, soit sur des populations ciblées comme les enfants avec l'UNICEF (United Nations International Children's Emergency Fund), les femmes avec l'UNIFEM (the United Nations Development Fund for Women), ou encore les réfugiés avec l'UNHCR (United Nations High Commission for Refugees). Le financement de ce dernier est assuré par l'intermédiaire des contributions volontaires des gouvernements, des organisations non-gouvernementales et des agents privés. Les fonds alloués par l'ONU sont exclusivement utilisés pour le fonctionnement administratif de la commission.

C'est le PNUD: Programme des Nations Unies pour le développement qui coordonne les activités de toutes ces agences et commissions. Il compte trente-six membres depuis 2002 et l'administrateur du PNUD est la troisième personne la plus importante dans la hiérarchie onusienne, après le secrétaire général et le vice-secrétaire général. Il distribue les fonds des Nations Unies qui sont destinés aux agences et aux commissions. Ainsi en 2007 le PNUD a versé 30000 dollars US à l'UNHCR. D'autre

part, ces agences et commissions sont interdépendantes, et leur champ de compétence peut se rejoindre. Des enfants ayant le statut de réfugiés en difficultés entrent dans le domaine de compétence de l'UNICEF et de l'UNHCR. C'est pourquoi les agences et commissions se financent entre elles: une part du budget de l'UNICEF est ainsi dédiée au financement de celui de l'UNHCR. En 2007 la contribution de l'UNICEF en faveur de l'UNHCR s'est élevée à 597 30 dollars US et atteindra 69866 dollars US en 2008.

Les Nations Unies sont elles financées par les pays membres de l'organisation selon un système de quote-part. C'est la capacité des Etats à payer qui est prise en compte lors du calcul de leurs contributions. Cette capacité de paiement est estimée à partir de leur produit national brut (PNB), corrigé pour tenir compte de divers facteurs tels que la dette extérieure et la faiblesse du revenu par habitant. C'est l'Assemblée Générale des Nations Unies qui déterminent le montant des contributions des pays. Cet organe ainsi que les agences des Nations Unies sont dirigés par le principe « un pays = une voix », ce qui laisse davantage de poids aux pays en développement qu'un système basé sur les contributions apportées par chaque pays. La quote-part va d'un minimum de 0,001% à un maximum de 22%. La quote-part maximale des PMA est de 0,01%.

En 2008, les principaux pays contributeurs sont :

Etat Membre	Quote-part
États-Unis d'Amérique	22.00%
Japon	16.62%
Allemagne	8.58%
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	6.64%
France	6.30%
Italie	5.08%
Canada	2.98%
Espagne	2.97%
Chine	2.67%
Mexique	2.26%

Le Fonds Monétaire International a été créé en 1945 avec la mission de stabiliser le système monétaire international fondé sur la convertibilité du dollar en or. Ce système n'a plus cours à partir de 1976 et devant la multiplication des crises financières dans les pays du Sud, le FMI s'est attribué le rôle de prêter de l'argent aux pays en difficultés financières, qu'elles soient structurelles ou temporaires. Ainsi les prêts accordés par le FMI veulent permettre aux pays de reconstituer leurs réserves internationales, de stabiliser la valeur de leur monnaie, et de retrouver le chemin de la croissance économique. Les prêts ne sont pas accordés pour des projets spécifiques mais à la condition de procéder à des changements dans les politiques économiques du pays bénéficiaire. Le programme économique qui sous-tend un accord est formulé par le pays en consultation avec l'institution. Le FMI dispense généralement des conseils sur l'élaboration de politiques macroéconomiques et financières, sur les réformes structurelles induites par ces politiques concernant la politique de change et la politique fiscale par exemple. Le prêt est mis à disposition par tranche, au fur et à mesure de l'avancée du programme.

Le FMI a créé plusieurs instruments ou «facilités» de prêt, qui sont adaptés aux conditions spécifiques des pays membres. Les pays à faible revenu peuvent emprunter à des taux concessionnels par l'intermédiaire de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) créée en 1999 pour mettre les objectifs de croissance économique et de réduction de la pauvreté au centre de la politique de prêt du FMI. En août 2007, 78 pays à faible revenu au total étaient admissibles à la FRPC. Le critère d'éligibilité essentiel est le revenu par habitant, qui ne devait pas dépasser 1025 dollars en 2005 soit les PMA et les pays les plus pauvres de la catégorie de pays dits « à faible revenu ». Les pays admissibles peuvent emprunter à hauteur de 140 % de leur quote-part dans le cadre d'un accord de trois ans; ce plafond peut toutefois être porté à un maximum de 185 % dans des circonstances exceptionnelles. Dans chaque cas, le montant est fonction des difficultés de balance des paiements du pays, de la vigueur de son programme d'ajustement, de l'encours de ses emprunts au FMI et de son recours antérieur aux crédits de l'institution. Les prêts accordés au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance sont assortis d'un taux d'intérêt annuel de

0,5 % et sont remboursables sur dix ans par paiements semestriels dont le premier a lieu 5 ans et demi après le décaissement du prêt.

En même temps que le FMI a été créée la Banque Internationale la Reconstruction et le Développement, suite à la conférence de Bretton Woods. L'appellation « Banque Mondiale » désigne en fait cinq institutions distinctes: la Banque Internationale la reconstruction et le développement (BIRD) à proprement parler, qui accorde des prêts à taux peu concessionnels, la Société financière internationale (SFI) fondée en 1956 pour financer les entreprises privées, le Centre international de règlement des différends fondé en 1966 pour stimuler les investissements internationaux, l'Agence multilatérale de garantie des investissements fondée en 1986 dans le même but, et enfin l'Agence internationale pour le développement (AID) fondée en 1960 et qui accorde des prêts très concessionnels réservés aux pays les moins développés. C'est cette institution qui alloue l'essentiel des fonds consacrés au développement et à la réduction de la pauvreté dans les pays les moins développés. Son fonctionnement et ses critères d'allocation seront détaillés plus loin.

Le système d'allocation de l'aide multilatérale comporte également de nombreuses organisations régionales comme l'Union Européenne et les banques régionales de développement. Chaque continent en possède une, la Banque inter-américaine de développement a ainsi été créée en 1959 et la Banque africaine du développement en 1963. Ces institutions sont souvent complétées par d'autres organismes régionaux, parfois issus d'un mouvement de contestation du système d'allocation de l'APD multilatérale en place. Ainsi la Banque du Sud a été créée en 2004 à l'instigation du président vénézuélien Hugo Chavez. Cette banque est née de la volonté de conserver les revenus nationaux des pays d'Amérique du Sud sur le continent et de s'en servir pour s'entraider au lieu d'emprunter à des organismes internationaux comme le FMI ou la Banque Mondiale. L'objectif annoncé est le financement du développement économique et social des pays membres.

Les fonds thématiques mondiaux sont également des acteurs du système international d'allocation de l'APD multilatérale. Ils sont le plus souvent gérés par des

organismes internationaux comme c'est le cas pour le Fonds pour l'environnement mondial géré par la Banque Mondiale. D'autres sont des structures indépendantes qui peuvent avoir des statuts divers comme le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme qui a le statut de fondation suisse indépendante. Ces fonds gèrent en moyenne 5% de l'APD mondiale et peuvent permettre une coordination entre donateurs. Ils peuvent disposer de ressources importantes et apporter un vrai soutien aux pays les plus pauvres. Ainsi le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme a recueilli 4,7 milliards de dollars US depuis 2001 pour financer ces programmes jusqu'en 2008. Il est présent dans quatre-vingt treize pays du monde et gère 154 programmes d'aide.

La pluralité des ressources pour les pays en développement, de part le nombre de donateurs bilatéraux et le nombre d'organisations internationales qui octroient l'APD, est un facteur d'émulation intellectuelle qui permet de maintenir les débats sur l'amélioration de l'efficacité de l'APD. D'autre part il est possible de considérer que ce double système place également les donateurs dans une situation proche de la concurrence financière ce qui garantit en théorie une certaine marge de manoeuvre pour les pays bénéficiaires, qui sont pourtant en réalité souvent dans une situation de demandeurs de ressources, dépendants des différents bailleurs de fonds.

L'allocation de l'aide multilatérale est donc assurée par un système où se côtoient différents principes d'allocation propres à chaque organisme. Ces dernières années le critère essentiel commun a cependant été la performance des pays bénéficiaires dans différents domaines comme la croissance économique, les institutions, le respect des Droits de l'Homme.etc au détriment de la prise en compte des besoins de ces pays. Deux systèmes sont particulièrement illustratifs, il s'agit de celui mis en place par l'Agence internationale pour le Développement, institution de la Banque Mondiale et celui choisi par l'Union Européenne et notamment la Commission Européenne qui gère le Fonds européen de développement.⁵⁰

50 Cf annexe n° 3 APD allouée par les institutions multilatérales entre 1980 et 2004

- b) Le choix d'une allocation fondée sur les performances des pays pour maximiser l'efficacité de l'aide publique au développement: l'exemple de l'Union Européenne et de la Banque Mondiale.

Dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, l'Union européenne a élaboré six instruments pour l'acheminement de l'aide extérieure: l'instrument européen de voisinage et de partenariat, le Fonds européen de développement, l'instrument de financement de la coopération au développement, l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme, l'instrument de stabilité, et l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire.

L'instrument européen de voisinage et de partenariat achemine l'aide de l'Union européenne dans 17 pays: l'Algérie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Belarus, l'Égypte, la Géorgie, Israël, la Jordanie, le Liban, la Libye, la Moldavie, le Maroc, l'Autorité palestinienne, la Russie, la Syrie, la Tunisie et l'Ukraine. Il inclut également la coopération transfrontalière qui couvre les régions frontalières des États membres de l'Union européenne.

Le Fonds européen de développement (FED) est l'instrument principal de l'aide communautaire pour le développement des 78 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). Il est financé par les États membres et est soumis à ses propres règles financières car il ne fait pas partie du budget communautaire général. Il possède également son propre comité de direction indépendant. Le FED est composé de plusieurs instruments, notamment l'aide non remboursable, les capitaux à risque et les prêts au secteur privé. Pour la période 2008-2013, le dixième Fonds prévoit un budget de 22,682 milliards d'euros. De ce montant, 21,966 milliards d'euros sont alloués aux États ACP, 286 millions d'euros aux Pays et Territoires d'Outre-Mer, et 430 millions d'euros à la Commission au titre des dépenses d'appui liées à la programmation et à la mise en oeuvre du FED.

L'instrument de financement de la coopération au développement se décompose en trois parties: une aide à l'Afrique du Sud et à 47 pays en développement en Amérique latine, en Asie, en Asie centrale et dans le Moyen-Orient (uniquement les pays qui ne sont ni couverts par l'instrument européen de voisinage et de partenariat ni par le Fonds européen de développement), un soutien à la restructuration de la production de sucre dans 18 pays ACP, et le financement de cinq programmes thématiques: l'investissement dans les ressources humaines, l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, dont l'énergie, les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement, la sécurité alimentaire, les migrations et l'asile, qui interviennent dans tous les pays en développement.

L'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme a été créé afin de contribuer au développement de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'instrument de stabilité vise à renforcer la stabilité des pays en crise par des interventions aidant « à préserver, à établir ou à restaurer les conditions essentielles à la bonne mise en oeuvre des politiques communautaires de coopération et de développement »⁵¹. Enfin l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire finance les mesures visant à renforcer « la sûreté nucléaire, la protection contre les radiations et l'application de mesures de contrôle efficaces des matières nucléaires dans les pays tiers ».

Pour gérer et contrôler ses différents instruments et les programmes que chacun met en place, la Commission Européenne se base sur des indicateurs de performance. Elle a ainsi mis en place une conditionnalité de performance pour le choix des pays bénéficiaires de son APD. L'allocation de l'aide, des tranches successives du programme communautaire plus précisément, ne dépend donc plus de l'adoption de certaines politiques économiques mais bien de résultats obtenus par le pays bénéficiaire de l'aide communautaire dans des secteurs convenus à l'avance entre la Commission et celui-ci. Ce type de critère d'allocation a été choisi pour permettre une meilleure appropriation

51 Source de ce descriptif: Commission Européenne

des réformes pour atteindre les objectifs fixés de la part du pays bénéficiaire dans la mesure où celui-ci choisit librement les instruments qu'il souhaite employer. Par ailleurs une telle allocation de l'aide communautaire veut réduire l'arbitraire des décisions d'octroi fondées sur la base de multiples indicateurs, sans lien entre eux et de natures différentes.

Parmi les indicateurs de performances utilisées, il existe un indicateur de gestion du budget national qui se décompose en trois catégories: les indicateurs de cohérence budgétaire comme par exemple, la part du budget revenant aux secteurs concernés par le programme d'aide, les indicateurs de mise en oeuvre budgétaire avec le taux d'exécution du budget, et les indicateurs d'efficacité comme le délai de passation des marchés par exemple. L'aide communautaire porte également sur les domaines de l'éducation et de la santé. Les indicateurs de résultat sont alors de différentes natures: ils mesurent les actions réellement entreprises par le gouvernement des pays bénéficiaires avec, par exemple, le montant alloué à la construction d'écoles. Les indicateurs de mise en oeuvre estiment, dans ce même exemple, le nombre d'écoles effectivement construites. Enfin des indicateurs de résultat final comme le taux d'alphabétisation sont également utilisés.

L'impact de ces changements sur les conditions d'octroi de l'aide communautaire est difficile à établir du fait de la faible proportion des allocations par tranche dans le total des appuis budgétaires de l'Union Européenne. Cependant il est apparu que l'usage des indicateurs finaux se révélait préférable pour moduler l'aide par l'intermédiaire des tranches décaissables successivement car ils reflètent le développement du pays et laissent aux pays bénéficiaires la liberté du choix de leur stratégie. Les indicateurs intermédiaires ne sont pas, selon les premiers comptes-rendus, inutiles mais ils ne devraient pas servir à moduler les montants de l'aide. Malgré ces ajustements quant aux indicateurs à prendre en compte dans la détermination du montant final d'aide allouée aux pays bénéficiaires, le concept de performance retenu comme critère d'allocation n'est lui pas du tout remis en cause. Cette stratégie a ainsi été retenue pour l'allocation de l'aide communautaire pour les cinq prochaines années, sans que ce choix soit critiqué par les pays membres de l'Union Européenne.

Un autre exemple d'allocation de l'APD multilatérale fondée sur les performances est celui de l'Agence Internationale de Développement (AID), l'un des organes de la Banque Mondiale. Depuis plus de vingt ans l'AID accorde des prêts et des dons à ses pays bénéficiaires selon un modèle d'allocation fondée sur les performances de ceux-ci. L'éligibilité des pays à l'aide allouée par l'AID est déterminée par trois critères: un PNB par habitant inférieur à 1025 dollars US, l'absence de solvabilité permettant d'emprunter aux termes du marché, et de bons principes économiques reconnus comme facilitant la croissance et la réduction de la pauvreté. Les pays éligibles à l'aide de l'AID reçoivent tous le même montant d'aide dans un premier temps. Ensuite une dotation supplémentaire est versée, déterminée par un modèle spécifique. Ce dernier permet d'allouer annuellement les fonds à la disposition de l'AID pour les trois années suivantes. Il comprend trois étapes: dans un premier temps l'AID procède à une évaluation de la performance des pays, essentiellement dans la mise en oeuvre de politiques encourageant la croissance et la réduction de la pauvreté. Cette évaluation se fait au travers d'une note le Country Performance Rating. La deuxième étape intègre cette note dans une formule d'allocation qui donne le montant à allouer sur trois ans par pays éligibles à l'AID. Enfin lors de la dernière étape, un ajustement de l'aide indicative a lieu, pour tenir compte de la stratégie d'assistance propre à chaque pays.

Le Country Performance Rating se décompose en deux éléments: le Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) et le Annual Report on Portfolio Performance (ARPP)⁵². Le CPIA est un indicateur de qualité des politiques économiques favorisant croissance et réduction de la pauvreté selon la Banque Mondiale. L'ARPP mesure quant à lui, les performances des opérations de l'AID en cours dans le pays bénéficiaire. Ces deux éléments sont ensuite combinés en un indicateur agrégé avec une pondération 80-20 en faveur du CPIA qui devient l'élément majeur du CPR. L'indicateur agrégé est multiplié par un facteur de bonne gouvernance pour obtenir le CPR. L'aide indicative par pays est alors déterminée sur la base du CPR en tenant compte de plusieurs éléments comme le niveau de revenu du pays, permettant ainsi d'augmenter l'aide pour les pays à bas revenu. C'est un point important du modèle

52 Cf annexe n°4 Le Country Performance Rating

car c'est le seul moment où le processus d'allocation prend en compte les besoins du pays receveur par rapport à ses performances, ce qui introduit donc un biais en faveur des pays très pauvres. La détermination du montant d'aide indicative prend aussi en compte la taille de la population ainsi qu'un ensemble de corrections permettant, par exemple, de fixer un plafond aux montants alloués aux pays également éligibles à la BIRD. La performance des pays éligibles est donc un élément prépondérant dans l'allocation de l'aide de l'AID. Ainsi le CPR a seize fois plus d'impact sur le montant de l'aide que le niveau de revenu du pays.⁵³

La formule finale d'allocation de l'aide par l'AID est la suivante:

$$\text{Allocation} = f (\text{CPR}^{2,0}, \text{POP}^{1,0}, \text{PIB/hab}^{-0,125}).$$

Lors de l'élaboration de la stratégie d'assistance pays (CAS) de l'AID, la troisième étape du processus, deux scénarios sont élaborés: une hypothèse haute et une hypothèse basse. Le choix entre les deux se fait en fonction de l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs, cette démarche apportant une dimension dynamique au processus d'allocation de l'aide et qui pousse le pays destinataire à améliorer ses performances pendant la durée de vie du plan d'allocation triennal.

L'ensemble du processus d'allocation de l'aide au sein de l'AID repose essentiellement sur le critère de performance, et le CPIA apparaît alors comme l'élément déterminant établissant le niveau de performance des pays bénéficiaires. Cet indicateur est composée de seize 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. Chaque pays obtient une note allant de un à six.

53 Cf Annexe 5: Allocation indicative du Country Performance Rating

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 ressources
15. Qualité de l'administration publique
16. Transparence, responsabilité et risques de corruption du secteur public.

Plusieurs critiques ont été faites sur cet indicateur qui a une importance clé dans le processus d'allocation de l'aide au sein de l'AID. Dans un premier temps il est possible de souligner l'absence de prise en compte des résultats effectifs des pays bénéficiaires telle la croissance. L'argument avancé est que ce type de données peut être influencé par des facteurs indépendants de la politique du gouvernement du pays. Le CPIA est considéré comme une mesure statique de l'environnement politique et

institutionnel. Il a été vu qu'une dimension dynamique est ajoutée plus tard au processus pour compenser ce fait. D'autres critiques concernent l'ensemble du processus d'allocation de l'AID: ainsi une grande variation des montants alloués est constatée lorsque la note de gouvernance varie. La note de gouvernance compte en effet double dans le processus: une première fois dans le calcul du CPIA puis une deuxième fois grâce au facteur de gouvernance.

Le critère de performance domine donc largement le processus d'allocation, lui-même dominé essentiellement par la notion de bonne gouvernance. La notion de pauvreté intervient également deux fois dans ce processus. Le niveau de PIB des pays est ainsi pris en compte pour choisir les pays qui sont éligibles à l'aide de l'AID, puis lors du calcul du montant d'aide indicative à partir du CPR. Néanmoins ce critère joue un rôle mineur par rapport à celui de la performance. La Banque Mondiale n'est en fait pas favorable à l'augmentation de la pondération appliquée au PIB par habitant au détriment du critère de performance, dans le processus d'allocation de l'AID. Selon elle cela reviendrait à pénaliser les pays en croissance qui ont de grands besoins en investissements publics, en infrastructures et services sociaux et donc un grand besoin de ressources financières.

Le modèle d'allocation de l'aide au sein de l'AID n'a cessé d'être modifié et amélioré au cours des dix dernières années. Les chercheurs veulent simplifier la formule, éviter la redondance des critères dans les différents éléments, minimiser l'utilisation d'indicateurs fortement corrélés entre eux et également éviter la volatilité annuelle excessive de l'aide. Le choix du critère de performance comme déterminant essentiel des montants alloués n'est lui pas remis en cause, ni par la Banque Mondiale ni par les pays bénéficiaires, même si plusieurs s'élèvent pour une plus grande prise en compte de la pauvreté des pays bénéficiaires et donc de leurs besoins plutôt que de leurs performances.

II) L'importance de la situation des pays bénéficiaires et des caractéristiques propres de l'aide publique au développement pour améliorer son efficacité.

Burnside, Collier et Dollar ont, à travers leurs études, mis en place un modèle d'allocation de l'aide sensé maximiser l'efficacité de celle-ci dans la réduction de la pauvreté. Ce modèle présuppose un lien entre les politiques économiques des pays en développement et l'efficacité de l'aide allouée à ceux-ci. La croissance économique est un facteur essentiel de ce modèle: l'aide employée dans des pays ayant de bonnes politiques économiques permet d'améliorer la croissance et ainsi de réduire la pauvreté. Ce modèle ne tient pas compte du fait que d'autres facteurs sont susceptibles d'influencer l'efficacité de l'aide. Ces facteurs concernent à la fois la situation des Etats bénéficiaires dans ses dimensions géopolitiques, ethniques, commerciales...etc mais également la qualité de l'aide publique au développement elle-même, notamment la capacité d'absorption de celle-ci par les Etats bénéficiaires et sa volatilité.

1) Des situations politiques et économiques qui modifient l'efficacité de l'aide.

Les pays en développement sont souvent caractérisés par une situation politique instable, et du fait de la nature de leurs échanges commerciaux, leurs économies sont plus vulnérables aux chocs économiques externes. Ces situations particulières affectent l'emploi et l'efficacité de l'aide publique au développement et doivent donc être prises en compte dans l'allocation de l'APD.

a) Instabilité politique et période post-conflit

L'impact de l'instabilité politique des pays a commencé à être pris en compte dans l'allocation de l'aide publique au développement en vue d'améliorer son efficacité. Cette prise en compte s'est avérée nécessaire car de très nombreux pays en développement font face à de telles situations d'instabilité politique, du fait de leur propre situation interne, ou de leur voisinage avec un pays instable.

L'instabilité socio-politique qui touche les pays en développement peut prendre différentes formes: elle peut s'exprimer par la violence, être un mouvement de masse, être limitée au territoire national...etc. Plusieurs chercheurs ont étudié l'effet de l'instabilité politique sur la croissance de ces pays en développement: un consensus s'est rapidement dégagé sur l'influence négative de l'instabilité politique sur la croissance car celle-ci crée un environnement incertain peu propice aux investissements. Guillaumont et al⁵⁴ se sont intéressés à l'impact des différentes formes d'instabilité politique: manifestations, émeutes, grèves, assassinats politiques, attaques armées, coup d'Etat..etc

54 GUILLAUMONT P. , « On the Economic Vulnerability of Low Income Countries », Etudes et Documents E 2001.02, CERDI, Clermont-Ferrand.

et il apparaît que toutes ces formes d'instabilité politique ont le même impact négatif sur la croissance du fait du même sentiment d'insécurité qu'elles génèrent et qui freine les investissements, notamment étrangers dans le pays. La probabilité que des événements de cette nature se produisent suffit à freiner la croissance du pays concerné. Cette probabilité que surviennent des troubles politiques, ce risque est mesuré notamment par le niveau des dépenses de santé et militaires, des taux de scolarisation et de variables régionales. Si l'on considère le canal d'action de l'aide au développement par l'amélioration de la croissance économique, l'instabilité socio-politique du pays bénéficiaire va alors diminuer l'efficacité de l'aide allouée à ce pays. Chauvet et Guillaumont⁵⁵ étudient pour leur part l'impact de l'instabilité politique sur la croissance et sur l'efficacité de l'APD: ils considèrent l'instabilité politique comme un facteur endogène car liée à la volonté politique du pays. Cette instabilité affecte négativement la croissance du pays. Ils définissent un facteur d'instabilité socio-politique en prenant en compte le nombre de manifestations, de coups d'Etat et de mois de guerre civile, et l'intègre en interaction avec la variable d'aide dans les estimations de croissance à la manière de Burnside et Dollar. Le terme interactif apparaît comme significativement négatif ce qui veut dire que l'aide est plus efficace dans des pays politiquement stables.

Parmi les formes d'instabilité socio-économique, les conflits civils en sont la forme la plus violente et la plus destructrice pour le pays. Les conflits civils qui peuvent frapper ces pays ont en effet des conséquences internes importantes, de nature économique et sociale, notamment parce qu'elles perdurent au delà de la durée du conflit. Il y a de nombreuses personnes tuées, mais aussi déplacées et réfugiées et les effets de ces déplacements de population persistent dans le temps, notamment à travers les indicateurs de développement comme le taux de mortalité, ou celui de scolarisation. Les effets des guerres civiles sur l'activité économique et sa composition sont également très importants. Ainsi Collier⁵⁶ met en avant la baisse de 2,2% par an du produit national brut pendant un conflit civil. Cette baisse s'explique par celle de la production et par la destruction du stock de capital social, la destruction des infrastructures et la réorientation des ressources vers des secteurs non productifs comme le secteur militaire.

55 CHAUVET L., GUILLAUMONT P., « Aid, Volatility and Growth Again : When Aid Volatility Matters and When It Does Not », Etudes et Documents E2007.07, CERDI, Clermont-Ferrand.

56 COLLIER P., "On the Economic Consequences of Civil War", Oxford Economic Papers 51, 1999

Ces modifications affectent prioritairement les secteurs intensifs en capital comme l'industrie. Collier met en avant le fait que, une fois la paix restaurée, la situation de post-conflit a des caractéristiques différentes de celle d'avant-guerre. Empiriquement, si une guerre civile ne dure qu'un an, celle-ci cause une baisse de la croissance de 2,1 % par an pendant les cinq années qui suivent le conflit, une perte pas nécessairement différente de celle qui aurait été induite par la poursuite du conflit sur la même période.

Ces instabilités socio-politiques ont par ailleurs de fortes externalités pour les pays voisins. L'instabilité d'un pays peut se propager à un autre et le sentiment de risque et d'incertitude s'étend alors aux pays voisins, touchant les investissements dans ce pays et donc sa croissance économique. L'efficacité de l'aide peut également être minorée dans les pays voisins de ceux sujets à des troubles socio-politiques. Les externalités négatives de ce type de conflits dans un pays peuvent se mesurer par la moyenne des révolutions et des coups d'Etat des pays frontaliers. Ces mêmes effets sur la croissance économique et sur l'efficacité de l'aide dans les pays entourant un pays en crise peuvent se retrouver même si ces troubles restent cantonnés au seul pays touché. Ainsi les pays voisins peuvent être victimes de dommages collatéraux, par exemple un afflux massif de réfugiés à leurs frontières, souvent source de troubles et de pauvreté dans la région concernée. Par ailleurs les échanges commerciaux sont également touchés, les conflits provoquant des perturbations dans les flux d'échanges entre les pays. Collier insiste également sur les externalités de ces conflits qui touchent les pays développés, comme l'augmentation de la production et de la distribution de drogue, la propagation de maladies ou la montée du terrorisme international.

Ces répercussions qui touchent tous les pays doivent permettre aux plus développés de comprendre la nécessité de mettre en place une coopération internationale et d'allouer de l'aide au développement à ceux présentant ce type d'instabilité malgré la faiblesse de leurs politiques économiques. Cette idée se retrouve dans l'étude des Etats dits fragiles. Ces pays ne présentent pas seulement une instabilité socio-économique, ils ont également des politiques économiques très mauvaises et

souvent un faible degré de démocratisation. Au delà de l'aspect humaniste, l'abandon de ces pays a un coût et il y a donc une justification économique à la mise en place de mode d'interventions adaptés. Ces Etats bénéficient en moyenne de 40% d'aide en moins que des pays avec des performances économiques similaires mais présentant de meilleures politiques économiques et un degré de risque moindre.⁵⁷ Collier et Levin définissent la notion de fenêtre d'opportunité. L'identification de fenêtres d'opportunité est nécessaire pour une action efficace en vue de sortir ces pays du statut de pays fragiles. Cette action doit mettre en place une assistance technique dans les premiers temps. Celle-ci finit par rendre l'aide financière favorable au processus et perd progressivement de son influence.

L'efficacité de l'aide présente par ailleurs des caractéristiques particulières. Avant 2002 il existait peu d'études sur le sujet puis Collier et Hoeffler⁵⁸ ont examiné l'effet de l'aide sur la croissance en période d'après guerre, afin de déterminer si la reconstruction d'une économie mise à mal par un conflit civil est susceptible de favoriser l'efficacité de l'aide au développement, ou si au contraire la faiblesse de l'Administration et des institutions rend l'aide moins efficace. Il apparaît que l'allocation de l'aide dans de telles situations est faite avec des objectifs différents de ceux habituellement considérés comme l'amélioration de la croissance et la réduction de la pauvreté. L'objectif premier est alors le maintien de la paix, pour lequel les deux points cités précédemment sont alors des instruments. L'aide doit faire baisser le risque de reprise des conflits pour diminuer le risque perçu par les investisseurs étrangers. Les priorités en matière de réformes à effectuer vont également être différentes car réorientées en fonction de cet objectif. Les données utilisées dans cette étude couvrent des périodes de quatre ans entre 1974 et 1997 pour soixante-deux pays. Les conflits pris en considération dans cette base de données sont ceux qui correspondent à la définition de guerre civile: un conflit interne entre le gouvernement du pays et une organisation rebelle clairement identifiable, qui a conduit à la mort de mille combattants dont au moins 5% sont à dénombrer de chaque côté, ce qui représente soixante-treize guerres civiles prises en compte pour la période considérée.

57 DOLLAR D., LEVIN V., « 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., 2005

58 COLLIER P., HOEFFLER A., "Aid, Policy and Growth in Post-conflict Societies", European Economic Review, IDEAS, Volume 48, octobre 2004, pp. 1125-1145.

Les effets de l'aide et l'évolution de la croissance économique du pays sont étudiés sur la décennie qui suit l'arrêt des conflits et le rétablissement de la paix. Il apparaît alors une hausse temporaire de la croissance durant les premières années suivant le rétablissement de la paix, de 2% supplémentaire par an par rapport au taux observé avant le déclenchement des conflits. Les études de Collier et Hoeffler suggèrent que la fin des conflits a créé une phase durant laquelle l'aide est particulièrement efficace pour améliorer la croissance économique du pays. L'efficacité de l'aide est donc plus grande en période d'après-guerre alors que les politiques économiques sont mauvaises. Les situations post-conflit constituent donc une exception à la théorie de Burnside et Dollar selon laquelle l'efficacité de l'aide publique au développement dépend de la qualité des politiques économiques en place dans le pays bénéficiaire. Les résultats des études montrent que cette amélioration de la croissance supérieure à la moyenne enregistrée dans le pays n'apparaît qu'au bout de trois ans après l'arrêt des conflits et pendant une période de quatre ans. Les volumes d'aide allouée devraient donc idéalement augmenter pendant les premières années de paix pour ensuite décroître et retrouver un niveau comparable à celui d'avant-guerre.

Il est également démontré que la plus grande efficacité de l'aide et l'amélioration hors norme de la croissance n'est pas due à de meilleures politiques économiques immédiatement après l'arrêt des conflits. Ainsi les scores des pays en situation de post-conflit attribués par le CPIA de la Banque Mondiale sont plus faibles que ceux d'autres pays en développement mais augmentent après chaque année de paix. Les pays sortant d'une période de conflits internes ont un besoin en ressources financières et en conseils sur les politiques à adopter. Ces pays constituent une petite partie de ceux qui reçoivent l'APD et leurs spécificités sont maintenant prises en compte dans l'allocation de l'aide qui leur est destinée. Il apparaît ainsi que les volumes d'aide allouée devraient augmenter progressivement après l'arrêt des conflits pour être doublée entre la quatrième et la septième année après le rétablissement de la paix, et enfin être réduits à la fin de la première décennie de paix. Les pratiques actuellement observées ne correspondent que rarement à ces recommandations: une augmentation des volumes

alloués est observée pendant les deux premières années suivant l'arrêt des conflits, pour ensuite retrouver rapidement leurs niveaux d'avant-guerre.

b) La vulnérabilité des pays en développement face aux chocs externes

Parmi les autres facteurs qui peuvent modifier l'efficacité de l'aide se trouve la vulnérabilité des pays bénéficiaires aux chocs externes. La vulnérabilité d'un pays peut affecter négativement sa croissance directement ou à travers de mauvaises politiques économiques. Si l'aide peut protéger le processus de croissance économique alors elle sera davantage utile et potentiellement plus efficace dans des pays réputés vulnérables. Pour saisir la vulnérabilité d'un pays comme un facteur exogène, indépendant de toute action du gouvernement, l'instabilité de ses exportations est souvent prise en compte. Un consensus relativement récent s'est dégagé sur l'effet négatif de l'instabilité des exportations sur la croissance⁵⁹.

La vulnérabilité des pays en développement s'évalue dans trois dimensions: l'ampleur des chocs, le degré d'exposition aux chocs et la capacité à réagir à ces chocs. Ces différents facteurs dépendent de la nature du choc considéré. Il existe des chocs climatiques et des chocs commerciaux. Les chocs climatiques peuvent être des sécheresses, des inondations, un ouragan ou encore un tremblement de terre. Une mesure de l'intensité de ces chocs peut être donnée par l'instabilité du revenu généré par l'agriculture, pondérée par la part du revenu agricole dans le revenu national du pays⁶⁰. Les chocs commerciaux, quant à eux, peuvent être de long terme, ou de court terme et mesurés par l'instabilité des exportations, pondérée par la part des exportations dans le revenu national du pays.

Pour tester l'effet amortisseur de l'aide publique au développement, Chauvet et Guillaumont introduisent un terme interactif d'aide avec la vulnérabilité des pays. La

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

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

variable de vulnérabilité qu'ils construisent inclut l'instabilité climatique avec la mesure de l'instabilité du revenu agricole pondérée par la part de l'agriculture dans le revenu national, les chocs commerciaux de long terme, et les chocs commerciaux de court terme. La taille de la population est également prise en compte pour mesurer le degré d'exposition du pays à ces chocs: les grands pays sont en effet moins vulnérables aux chocs commerciaux du fait de la diversification et de la nature de leurs échanges. Ces quatre variables sont ensuite pondérées selon leur impact sur la croissance pour donner un indicateur de vulnérabilité des pays en développement.

Les résultats de cette étude montrent que la vulnérabilité économique a un impact négatif sur la croissance, en accord avec les précédentes études. Cependant l'efficacité de l'aide apparaît comme d'autant plus importante que le pays est vulnérable. L'aide permet ainsi de compenser l'effet négatif de la vulnérabilité sur la croissance. Ces conclusions se retrouvent dans l'étude de Guillaumont et Laajaj⁶¹ sur l'efficacité de l'aide à l'échelle microéconomique, avec l'influence positive du facteur aide/instabilité des exportations sur la probabilité de réussite des projets mis en place par la Banque Mondiale. Les résultats démontrent également qu'une fois la vulnérabilité prise en compte dans les estimations de croissance, l'interaction entre aide et politiques économiques n'est plus significative. Il apparaît donc essentiel de prendre en compte la vulnérabilité d'un pays dans l'évaluation de ces performances économiques en vue de déterminer les montants d'aide qui lui seront alloués.

Collier et Dehn⁶² étudient pour leur part la relation entre l'efficacité de l'aide et les chocs de prix des exportations. L'aide peut diminuer l'impact de tel choc notamment sur la balance des paiements du pays. Selon leurs résultats, l'effet des chocs de prix positifs est amplifié par un niveau initial d'aide plus élevé que celui que recevrait un pays en tout point comparable. Pour ce qui est des chocs négatifs, le niveau initial d'aide ne semble pas avoir d'importance sur les effets de ces chocs sur la croissance. Un choc

61 GUILLAUMONT P., LAAJAJ R., « When Instability Increases the Effectiveness of Aid Projects », Working Paper 4034, World Bank, Washington D.C., 2006

62 COLLIER P., DEHN J., « Aid, Shocks and Growth », Development Research Group, World Bank, Washington D.C., 2001

de prix négatifs, qui entraînerait la baisse de 40% des prix des exportations se traduit par une baisse du taux de croissance de 1,38% par an à moins que cet effet soit atténué par l'augmentation des montants d'aide allouée. Cependant l'étude des deux chercheurs soulignent la difficulté d'ajustement des montants d'aide alloués en fonction des chocs externes: il faut que l'augmentation des montants d'aide allouée se fasse de façon simultanée à la baisse des prix à l'exportation. Ils donnent en exemple l'échec du programme d'allocation d'aide Stabex mis en place par l'Union Européenne pour atténuer la chute des prix suite à un choc externe. La raison de l'échec de ce programme est la lenteur des versements, réalisés à travers différents projets, ce qui engendrait des délais trop longs pour rendre ces versements efficaces pour compenser la baisse des prix. Ainsi les chocs externes, et plus généralement la vulnérabilité de chaque pays en développement doit être prise en compte pour déterminer les montants d'aide à allouer et pour rendre cette aide plus efficace.

Le principe d'une allocation de l'aide en fonction des performances des pays a comme objectifs l'amélioration de la croissance et la réduction de la pauvreté à partir des ressources limitées de l'aide publique au développement. La réalisation des objectifs du Millénaire rend nécessaire une augmentation massive de l'aide, la simple réallocation de l'aide n'étant pas suffisante comme le soulignent de nombreuses études dont le Millenium Project des Nations Unies: « Une augmentation massive (big push) de l'aide qui permet au pays de réaliser les investissements nécessaires qui le mettent sur la voie de l'augmentation de l'épargne publique et de la croissance est beaucoup plus efficace que l'allocation de faibles quantités d'aide qui n'améliorent pas le potentiel de croissance de l'économie du pays considéré. »⁶³

La plupart des pays qui ne pourront semble-t-il pas atteindre les objectifs du Millénaire en l'état actuel des choses se trouvent coincés dans une trappe de pauvreté: l'extrême pauvreté ne permet pas à l'épargne nationale d'atteindre des niveaux suffisamment élevés pour subventionner les infrastructures nécessaires au développement du pays. La rareté de ces dernières, conjuguée à la faiblesse des

63 « A big push of aid supported investment that puts the country on a path of increased savings and self-propelling growth is far more efficient than low quantities of aid that do not change the fundamental growth potential of the economy » Millenium Report United Nations 2000 Chapter 3 p 52

capacités humaines du pays ne permet pas d'attirer des investissements étrangers. Seul un afflux massif d'aide semble pouvoir sortir ces pays de cette trappe de pauvreté. Cette augmentation massive des flux amène à intégrer dans la stratégie d'allocation de l'APD la capacité d'absorption de celle-ci par les pays en développement ainsi que l'impact de la volatilité de l'aide sur l'efficacité de celle-ci dans ces pays.

2) La prise en compte de l'influence propre de l'aide publique au développement

La nature même de l'aide a en effet une influence sur son efficacité. Plusieurs études ont mis en évidence des rendements décroissants de l'aide à partir d'un certain montant ce qui freinerait la capacité d'absorption de l'aide par les pays en développement. Ce facteur est d'autant plus important lorsque l'on envisage la stratégie du « Big Push ». Par ailleurs l'augmentation des montants d'aide alloués peut rendre ceux-ci plus irréguliers d'une année sur l'autre, plus volatiles. Or la volatilité de l'aide influence également l'efficacité de celle-ci.

a) La capacité d'absorption de l'aide et le danger du « syndrome hollandais »

L'hypothèse des rendements décroissants de l'aide qui a été formulée dans plusieurs travaux aurait pour fondement théorique une capacité d'absorption de l'aide limitée par les pays bénéficiaires: à partir d'un certain seuil, un dollar supplémentaire d'aide est relativement moins productif. Cette hypothèse des rendements décroissants de l'aide est testée par l'introduction d'un terme d'aide au carré dans les estimations de croissance: le facteur s'avère avoir un effet positif et la facteur aide au carré un effet négatif. Cette conclusion se retrouve déjà dans les études de Burnside et Dollar⁶⁴ précédemment exposées. Cependant cette hypothèse des rendements décroissants de

64 BURNSIDE C., DOLLAR D., « Aid, Policies and Growth », American Economic Review, volume 90, 2000

l'APD ne fait pas l'objet d'un consensus total. Gomanee et al.⁶⁵ utilisent ainsi une autre méthode économétrique plus élaborée et concluent à l'absence de rendements décroissants de l'aide. Même parmi les défenseurs de cette hypothèse, il n'existe pas de consensus sur le seuil à partir duquel les rendements de l'APD deviennent décroissants: cela varie d'un montant d'aide équivalent à 25% du revenu national du pays bénéficiaire pour Hansen et Tarp⁶⁶, contre une fourchette de 40 à 90% du PNB pour Lensink et White⁶⁷.

Malgré le débat autour de l'hypothèse des rendements décroissants de l'aide, la capacité d'absorption de celle-ci par les pays bénéficiaires est néanmoins un facteur important de l'efficacité de l'APD. La capacité d'absorption de l'APD peut en effet être limitée par des contraintes de plusieurs natures: macroéconomiques, politiques et institutionnelles, engendrées par les bailleurs de fonds eux-mêmes ou encore de nature technique et managériale. Les contraintes macroéconomiques sont illustrées à travers le mécanisme du « syndrome hollandais »: une augmentation rapide des flux d'aide entraîne une augmentation de l'offre de la monnaie, une baisse des taux d'intérêts, une dépréciation de la monnaie nationale, et une appréciation du taux de change réel, c'est à dire une augmentation des prix des biens domestiques en termes de biens étrangers ce qui affectent négativement les exportations. Cette source de revenu entraîne une augmentation de la demande des biens non-échangeables et échangeables. Les importations augmentent et la demande des biens non-échangeables est alors supérieure à l'offre de ces mêmes biens, ce qui aboutit à une augmentation de leurs prix. L'augmentation des prix des biens non-échangeables par rapport aux prix des biens échangeables amène à une réallocation des facteurs de production vers la production des biens non-échangeables au détriment de celle des biens échangeables. A court terme, il n'y a pas de conséquences négatives pour l'économie du pays considéré puisque les ressources dégagées auparavant par les exportations sont remplacées par l'aide allouée au pays. C'est à long terme que les conséquences sur la croissance du pays vont apparaître et rendre l'impact de l'aide sur cette dernière inefficace.

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

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

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

Cependant Guillaumont et al relativisent les effets du syndrome hollandais dans une étude récente⁶⁸. Ils dénoncent l'absence de preuve empirique de tels effets, et mettent en avant le fait que 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 et que le taux de chômage est nul. Si ce n'est pas le cas, une augmentation de l'offre est donc possible ce qui empêche l'augmentation du prix des biens non-échangeables. D'autre part leurs études soulignent la surestimation des effets négatifs de l'appréciation du taux de change réel: il est toujours possible d'augmenter la productivité des biens échangeables pour compenser l'impact sur les niveaux de compétitivité. Ces conclusions entraînent des implications quant à l'allocation de l'aide: puisqu'une augmentation de la productivité peut compenser l'appréciation du taux de change réel, il faut veiller à maintenir un équilibre entre l'aide accordée aux secteurs productifs et l'aide accordée aux secteurs sociaux. Cette dernière doit être maintenue puisque les effets de l'aide sur la santé et l'éducation sont également très importants, mais n'apparaissent que sur le long terme.

Des contraintes institutionnelles pèsent également sur la capacité d'absorption de l'APD. Pour être utilisée de manière efficiente par le pays receveur; celui-ci doit être doté d'un système budgétaire transparent et efficace, ainsi que des mécanismes de définition des priorités en matière de politiques économiques et de dépenses publiques. Le gouvernement du pays receveur doit être responsable, capable de prendre ce type de décisions. Or beaucoup de pays en développement n'ont pas les capacités institutionnelles pour absorber de grandes quantités d'APD. Une augmentation des flux d'aide peut alors générer davantage de corruption que de développement. La qualité des politiques de dépenses publiques est essentielle à l'absorption de montants élevés. Ainsi les différents bailleurs de fonds cherchent à surveiller les finances publiques des pays auxquels ils allouent de l'aide. C'est ainsi qu'est née l'initiative PEFA « Public Expenditure and Financial Accountability »⁶⁹, qui regroupe la Banque Mondiale, le

68 GUILLAUMONT P., GUILLAUMONT JEANNENEY S., « 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., 2006

69 Dépenses publiques et responsabilité financière

Fond Monétaire International, la Commission Européenne, le Royaume-Uni, la France, la Norvège, la Suisse et le Partenariat Stratégique avec l'Afrique. Le but de ce programme est de coordonner les efforts de tous les acteurs, bailleurs de fonds et pays receveurs, pour améliorer les finances publiques de ces derniers, et pour permettre la mise en place de politiques économiques favorables au développement de ces pays, dans lesquels l'aide allouée pourra alors être pleinement efficace.

Les membres de ce programme ont développé un « cadre de mesure de la performance et de la gestion des finances publiques » (PFM) qui comprend un rapport sur la performance de la gestion des finances publiques ainsi qu'une série d'indicateurs de haut niveau qui s'inspire des seize indicateurs de suivi des dépenses des PPTE, du Code de transparence budgétaire du FMI et d'autres normes internationales⁷⁰. Ces indicateurs s'intéressent aux différentes dimensions d'un système de gestion des finances publiques: la crédibilité du budget, l'exhaustivité du suivi des risques budgétaires et l'accessibilité des informations budgétaires par le public, la prise en compte des politiques publiques dans l'élaboration du budget, l'exécution du budget et le suivi des dépenses publiques, la comptabilité et les mesures de suivi. Le rapport, qui est ensuite rédigé en fonction de ces indicateurs pour chaque pays, comprend une description du pays, une analyse des différentes dimensions du système budgétaire à la lumière des résultats donnés par les indicateurs et une description des réformes actuellement entreprises par le pays. Aucune recommandation n'est formulée sur les réformes futures qu'il sera nécessaire de mettre en place. Ce rapport a surtout pour but de souligner les points faibles dans la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires de l'APD pour permettre à ceux-ci de remédier eux-mêmes à la situation, en collaboration avec les bailleurs de fonds.

Le mode de fonctionnement des agences chargées de l'allocation de l'APD peut également être un frein à l'absorption de l'aide par les pays bénéficiaires. Ces pays ont des capacités financières et humaines limitées et la multiplication des bailleurs de fonds et des projets mis en place compliquent leur gestion par l'Administration des pays bénéficiaires. Le manque d'harmonisation des procédures entraînent une augmentation

70 Cf annexe n° 6 La série d'indicateurs de haut niveau sur la performance.

de la charge de travail des fonctionnaires de l'Etat bénéficiaire, qui se fait souvent au détriment des fonctions régaliennes de l'Etat, ce qui rend l'allocation de l'aide contre productive. La Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, signée le 2 mars 2005 au terme du forum du même nom auquel participait quatre-vingt onze pays et vingt-six organisations multilatérales, reprend ce constat.⁷¹

« Nous nous engageons à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, à savoir en particulier :

- i. Les défaillances des institutions des pays partenaires, qui les empêchent de mettre au point et d'appliquer des stratégies nationales de développement axées sur les résultats.
- ii. L'incapacité des donateurs de fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide. »⁷²

Le coût de la multiplication des bailleurs de fonds et des projets est ainsi supporté par les pays bénéficiaires. A chaque projet nouveau mis en place dans un pays bénéficiaire, des coûts récurrents, de gestion notamment, apparaissent, qui sont pris en charge par les pays bénéficiaires. Ceux-ci ne peuvent souvent pas se permettre de refuser des projets et peuvent se retrouver avec des frais supérieurs à leurs capacités de financement. Le projet peut alors apparaître comme bénéfique pour le pays bénéficiaire mais s'avérer non viable sur le long terme⁷³.

Les débats sur l'efficacité de l'aide ont évolué ces derniers temps, passant des seules mesures de succès de l'APD comme l'amélioration de la croissance et la réduction de la pauvreté, à des études qui englobent tous les aspects de l'aide. Le problème de sa volatilité et de ses déboursments erratiques fait ainsi de plus en plus l'objet d'études, dans le but d'améliorer l'efficacité de l'APD.

71 Cf annexe n° 7 extrait de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement

72 Source: Déclaration de Paris du 2 mars 2005 p.2

73 ACHARYA A., FUZZO DE LIMA A., MOORE M., Aid Proliferation: How Responsible Are The Donors?, Working Paper No. 214, IDS, Brighton., 2004

b) L'impact négatif de la volatilité de l'aide publique au développement

L'impact de la volatilité de l'allocation de l'APD est d'autant plus étudié que de nombreuses études font état de la nécessité d'une augmentation massive des flux d'aide alloués, pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le Développement⁷⁴. La volatilité de l'aide est un facteur important de sa faible efficacité. Selon l'étude de Bulir et Hamann⁷⁵ le manque de fiabilité des flux d'aide amplifie la volatilité de l'environnement économique des pays en développement. Sur un échantillon de soixante-douze pays étudiés, la volatilité de l'aide en pourcentage du PIB est supérieure à celle de l'environnement. Dans le cas des vingt-trois pays les plus dépendants de l'APD, la volatilité de l'aide en pourcentage du PIB est sept fois supérieure à celle des revenus nationaux. Les pays qui ont les revenus les plus volatiles perçoivent également des flux d'aide encore plus erratiques. L'aide accentue alors l'instabilité des autres ressources financières du pays au lieu de la compenser. Ce phénomène de la volatilité de l'aide n'est pas nouveau, mais c'est seulement récemment que la communauté internationale a pris des engagements pour la réduire. Cependant cette caractéristique négative de l'allocation de l'aide est difficile à corriger car elle a pour origine les mécanismes d'allocation des différents bailleurs de fonds, mécanismes qui sont liés au mode d'adoption du budget des pays qui distribuent une partie de leurs revenus sous forme d'APD, ou au mode d'administration des organisations multilatérales qui allouent l'APD

74 Ce constat a été une nouvelle fois établi dans le Rapport du suivi mondial publié conjointement par la Banque Mondiale et le FMI le 8 avril 2008.

75 BULIR A., HAMANN A.-J., Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire? IMF Working Paper 06/65, IMF, Washington D.C., 2006

D'après ces auteurs, l'impact de la volatilité de l'allocation de l'aide serait à relativiser si les montants décidés par les différents bailleurs de fonds étaient effectivement déboursés. La période où l'aide est allouée entre également en ligne de compte: l'aide peut être pro-cyclique lorsque son allocation coïncide avec un choc externe sur les revenus positif ou contre-cyclique lors de chocs externes négatifs. La volatilité de l'aide serait donc un moindre problème si les pays bénéficiaires connaissaient à l'avance et de manière fiable, les sommes qui vont leur être allouées. Or les promesses de montants d'aide sont souvent très supérieurs aux sommes réellement déboursées, ce qui rend l'aide imprévisible, en plus de volatile. Les études empiriques montrent que ce sont les pays les plus pauvres et les plus dépendants de l'APD qui touchent le pourcentage le plus faible des montants qui avaient été annoncés, ces pays reçoivent en effet en moyenne seulement 50% de l'aide promise alors que d'autres perçoivent la totalité des montants annoncés.

Par ailleurs, pour que l'aide soit efficace par atténuer les chocs de revenus négatifs, elle doit être contre-cyclique selon plusieurs études. Ainsi même volatile et imprévisible, l'aide peut avoir, à cette condition, un effet stabilisateur sur les revenus du pays bénéficiaire. Cependant cette théorie se retrouve rarement dans la réalité, en premier lieu en raison des délais de réaction et ceux nécessaires à la distribution effective de l'aide. L'aide budget est ainsi considérée comme étant pro-cyclique du fait de ses délais d'allocation en cas de choc sur les revenus négatifs.

Chauvet et Guillaumont⁷⁶ choisissent d'étudier la volatilité de l'aide par rapport à celle des exportations, et non pas celle du revenu national car ils considèrent les exportations comme étant exogènes. Ils concluent qu'une aide pro-cyclique peut avoir un effet stabilisateur et, à l'inverse, une aide contre-cyclique un effet déstabilisateur, en fonction de la volatilité relative de l'aide par rapport à celle des exportations. Si la volatilité de l'aide est inférieure à celle des exportations, l'aide est considérée comme ayant un effet stabilisateur. D'après les études empiriques de Chauvet et Guillaumont

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

c'est la situation la plus souvent observée au cours des trois dernières décennies. La volatilité de l'aide est à prendre en compte dans son allocation, uniquement lorsque l'aide a un effet déstabilisateur, c'est à dire lorsque la volatilité de l'aide est supérieure à celle des exportations.

L'incertitude des montants qui seront perçus par un pays éligible à l'APD, l'imprévisibilité de l'aide, apparaissent comme le facteur le plus important qui détermine son caractère stabilisateur ou non, et qui permet de juger de l'efficacité de l'aide publique au développement selon Lensink et Morrissey⁷⁷. L'instabilité de l'aide n'a pas d'influence significative sur les performances économiques du pays bénéficiaire du moment qu'elle est anticipée. L'incertitude sur les montants alloués a, elle, un effet négatif sur ses performances économiques. Il faudrait donc selon cette logique, chercher à diminuer l'imprévisibilité de l'APD.

Pour Gelb et Elfert⁷⁸ l'allocation de l'aide doit suivre les performances économiques du pays bénéficiaire. L'aide est donc nécessairement volatile pour pouvoir s'adapter à l'évolution des politiques économiques mises en place ainsi qu'aux performances économiques. L'aide n'est alors pas imprévisible pour le pays bénéficiaire. Cependant il est démontré que de nombreux projets de développement, notamment en matière de santé et d'éducation ont un objectif et une réalisation à long terme. Ces types de projets demandent un financement sur le long terme, or l'aide n'est que rarement allouée sur des durées dépassant les trois années, voire l'année. Cette allocation de l'aide fragilise alors ce type de projet dont le financement et donc le succès ne sont pas garantis jusqu'à la fin du projet. Elfert et Gelb proposent alors un système intermédiaire de « pré-engagement fixe » des bailleurs de fonds avec tout de même une règle

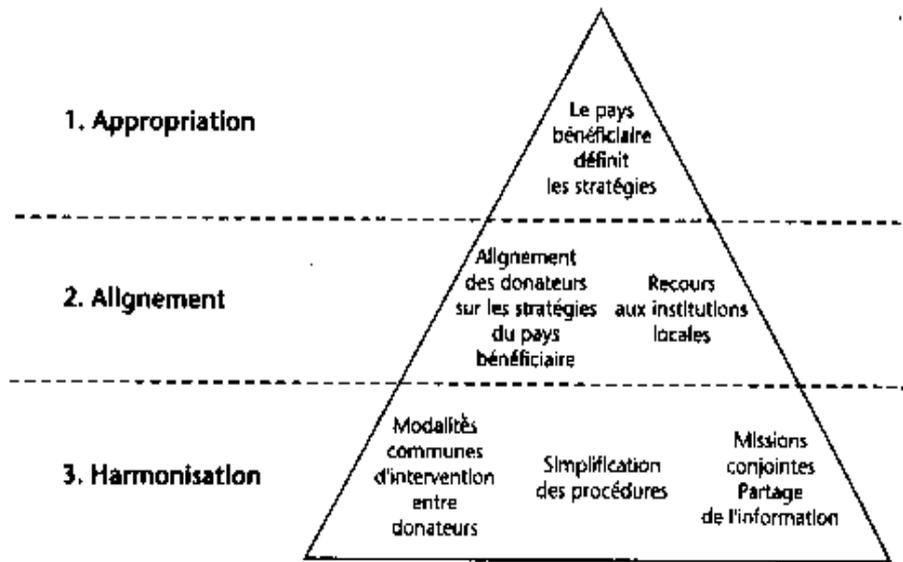
77 LENSINK R., MORRISSEY O., "Uncertainty of Aid Inflows and the Aid-Growth Relationship", CREDIT Research Paper 1999/3, University of Nottingham, Nottingham.

78 EIFERT B., GELB A., "Improving the Dynamics of Aid: Towards More Predictable Budget Support", Working Paper 3732, World Bank Policy Research, Washington D.C., 2005

d'allocation flexible pour éviter un engagement pluriannuel trop rigide. Ainsi les engagements initiaux sont revus à la hausse ou à la baisse en fonction des performances économiques du pays bénéficiaire. C'est cette technique qui est employée par la Commission Européenne pour l'allocation de l'APD communautaire.

De toutes ces études se dégage un consensus: peu de choses ont été faites jusque récemment pour faire baisser l'instabilité et l'imprévisibilité de l'aide, dans le but de maximiser son efficacité. Cependant les discours prônant une meilleure collaboration entre bailleurs de fonds et bénéficiaires se sont multipliés. Il y a donc une vraie prise de conscience de la part des pays donateurs et des organisations multilatérales de la nécessité de coopérer davantage avec les bénéficiaires pour améliorer l'efficacité des fonds alloués. Ainsi une volonté d'harmonisation des différentes procédures d'allocation est en train de voir le jour. L'importance d'une définition commune des enjeux et des objectifs de l'APD entre donateurs et bénéficiaire est de plus en plus soulignée. Une véritable coopération est donc nécessaire, l'allocation de l'aide se faisant à travers des partenariats à travers lesquels les pays bénéficiaires ne sont pas passifs et sont les propres acteurs de leur développement. Les principaux bailleurs de fonds se sont donc engagés à laisser plus de marge de manoeuvre et de pouvoir de décision aux pays bénéficiaires de l'APD (Appropriation). Ils s'engagent à respecter les décisions de ces pays et à s'appuyer sur leurs structures locales (Alignement). Devant la multiplication des projets et programmes d'aide, ils se sont également engagés à essayer d'harmoniser leurs procédures et à partager leurs informations (Harmonisation).

Les engagements des donateurs pour rééquilibrer la relation d'aide:



Source : OCDE (2006).

Conclusion:

L'efficacité de l'aide publique au développement se détermine en fonction des objectifs fixés et de la proportion dans laquelle ils sont remplis. Malgré les débats sur la relation entre aide au développement et croissance économique, il est prouvé que l'aide parvient sous plusieurs conditions à améliorer la croissance économique des pays bénéficiaires. C'est notamment le cas dans des pays qui sortent d'une période de conflits civils. L'objectif de réduction de la pauvreté est lui aussi en partie atteint, puisque l'on constate une amélioration de la situation des pays en développement.

Néanmoins ces progrès ne sont pas suffisants pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement d'ici à 2015. L'aide publique au développement remplit donc ses objectifs mais son efficacité n'est pas maximale et est insuffisante. Ainsi de nombreuses études ont démontré la nécessité d'augmenter les montants de l'aide publique au développement. Mais cette augmentation a été reconnue comme insuffisante si elle constitue la seule mesure. Une amélioration de la distribution, une

réallocation de l'aide est également nécessaire. Burnside et Dollar introduisent dans leur étude le critère de sélectivité lié à la qualité des politiques économiques, afin d'améliorer l'efficacité de l'aide sur la croissance. Ce critère a été fortement critiqué et également mis en défaut dans la situation particulière d'un pays sortant d'une période de conflits civils. Collier et Dollar reprennent ce mode de sélection des pays bénéficiaires selon la qualité de leur gouvernance pour redéfinir l'allocation de l'aide. Si ce critère imprègne aujourd'hui le modèle d'allocation de l'aide de la Banque Mondiale, d'autres permettent d'augmenter l'efficacité de l'aide. C'est le cas du critère de performances utilisé notamment par la Commission Européenne. Le choix des pays bénéficiaires de l'APD affecte son efficacité: il existe un coût d'opportunité important à allouer de l'aide dans des pays où elle ne pourra remplir ses objectifs.

L'aide n'est pas forcément utilisée pour financer les programmes qui avaient été envisagés par les différents bailleurs de fonds du fait de son caractère fongible. Cependant cela n'a pas systématiquement pour conséquence la baisse de son efficacité. Elle aura effectivement plus d'impact si elle est allouée à des projets qui répondent aux vrais besoins des pays bénéficiaires et non aux intérêts des donateurs. Ainsi l'aide publique au développement pourrait être plus efficace si les besoins et les caractéristiques spécifiques des pays bénéficiaires étaient pleinement pris en compte. Les motivations de donateurs mêlent en effet humanisme et intérêts propres et l'inefficacité constatée de l'APD peut résulter d'une mauvaise allocation due à la prédominance de ces derniers dans le processus de sélection des bénéficiaires et de l'allocation de l'aide.

L'aide publique au développement peut maximiser son efficacité en intégrant les caractéristiques propres aux pays en développement et en s'y adaptant. Ainsi la prise en compte de la vulnérabilité de l'économie de ces pays aux chocs externes permet d'allouer au moment important l'APD pour amortir leurs effets négatifs. De même la prise en compte des rendements décroissants de l'aide, révélateurs d'un problème de capacité d'absorption des pays en développement, invite à espacer les décaissements de

sommes moyennes, en fonction des résultats des projets entrepris. Privilégier l'aide projet à l'aide programme dans les pays ayant une forte corruption améliore, par ailleurs, sa productivité. Des améliorations sont apparues ces dernières années, notamment en ce qui concerne les choix d'attribution de l'aide, avec l'apparition du critère de performance des pays bénéficiaires. L'aide est donc efficace mais pourrait l'être bien davantage; vu la situation mondiale, une augmentation de l'efficacité de l'APD est nécessaire et urgente.

Si elle peut être considérée comme un embryon de politique publique mondiale, l'impact final de l'aide publique au développement est fortement conditionné par les interférences éventuelles qui peuvent exister entre elle et les politiques publiques mises en place par les pays donateurs. Les pays développés ne sont incités que depuis quelques années à prendre en compte les effets secondaires que leurs politiques peuvent avoir sur les pays en développement. Dans le domaine agricole les subventions directes ou indirectes et les barrières tarifaires mises en place par les pays du Nord ne permettent pas aux produits agricoles des pays du Sud d'accéder librement et également aux marchés internationaux. De même en ce qui concerne les politiques commerciales: même si les barrières douanières sont en baisse, des barrières non-tarifaires existent et sont très nombreuses. Ces déséquilibres touchent de nombreux autres domaines comme les politiques environnementales ou de sécurité internationale. Ce problème se retrouve également dans les organisations internationales⁷⁹. Ces blocages sont dus à plusieurs facteurs notamment le manque d'information des opinions publiques qui ne peuvent faire pressions. A l'inverse de nombreux groupes d'intérêts domestiques interviennent et font pressions auprès de leur gouvernement ou des institutions internationales pour s'opposer à ce changement. L'aide rend possible le développement de nombreux pays pauvres, son efficacité peut et doit être améliorée.

79 Cf annexe n°8 Indice d'engagement pour le développement 2007

Table des matières des annexes:

Annexe 1: Extrait de la Déclaration du Millénaire des Nations unies.....	p 123
Annexe 2: Les objectifs du Millénaire pour le Développement, les cibles et les indicateurs.....	p 126
Annexe 3: APD nette des institutions multilatérales de 1980 à 2004.....	p 128
Annexe 4: Le Country Performance Rating.....	p 129
Annexe 5: Allocation indicative à partir du Country Performance Rating.....	p 130
Annexe 6: PEFA Dépenses publiques et responsabilité financière.....	p 131
Annexe 7: Extrait de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement du 2 mars 2005.....	p 132

Annexe 1: Extrait de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies

Résolution adoptée par l'Assemblée générale

[sans renvoi à une grande commission (A/55/L.2)]

55/2. Déclaration du Millénaire

L'Assemblée générale

Adopte la Déclaration suivante:

Déclaration du Millénaire

I. Valeurs et principes

Nous, chefs d'État et de gouvernement, nous sommes rassemblés au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York, du 6 au 8 septembre 2000, à l'aube d'un nouveau millénaire, pour réaffirmer notre foi dans l'Organisation et dans sa Charte, fondements indispensables d'un monde plus pacifique, plus prospère et plus juste.

Nous reconnaissons que, en plus des responsabilités propres que nous devons assumer à l'égard de nos sociétés respectives, nous sommes collectivement tenus de défendre, au niveau mondial, les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité. En tant que dirigeants, nous

avons donc des devoirs à l'égard de tous les citoyens du monde, en particulier les personnes les plus vulnérables, et tout spécialement les enfants, à qui l'avenir appartient.

Nous réaffirmons notre attachement aux buts et principes énoncés dans la Charte des Nations Unies, qui ont une valeur éternelle et universelle. En fait, leur pertinence et leur importance en tant que source d'inspiration se sont accrues avec la multiplication des liens et le renforcement de l'interdépendance entre les nations et les peuples.

Nous sommes résolus à instaurer une paix juste et durable dans le monde entier conformément aux buts et aux principes inscrits dans la Charte. Nous réaffirmons notre volonté de tout faire pour assurer l'égalité souveraine de tous les États, le respect de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique, le règlement des différends par des voies pacifiques et conformément aux principes de la justice et du droit international, le droit à l'autodétermination des peuples qui sont encore sous domination coloniale ou sous occupation étrangère, la non-ingérence dans les affaires intérieures des États, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect de l'égalité des droits de tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion et une coopération internationale en vue du règlement des problèmes internationaux à caractère économique, social, culturel ou humanitaire.

Nous sommes convaincus que le principal défi que nous devons relever aujourd'hui est de faire en sorte que la mondialisation devienne une force positive pour l'humanité tout entière. Car, si elle offre des possibilités immenses, à l'heure actuelle ses bienfaits sont très inégalement répartis, de même que les charges qu'elle impose. Nous reconnaissons que les pays en développement et les pays en transition doivent surmonter des difficultés particulières pour faire face à ce défi majeur. La mondialisation ne sera donc profitable à tous, de façon équitable, que si un effort important et soutenu est consenti pour bâtir un avenir commun fondé sur la condition que nous partageons en tant qu'êtres humains, dans toute sa diversité. Cet effort doit produire des politiques et des mesures, à l'échelon mondial, qui correspondent aux besoins des pays en développement et des pays en transition et sont formulées et appliquées avec leur participation effective.

Nous estimons que certaines valeurs fondamentales doivent sous-tendre les relations internationales au XXI^e siècle, à savoir:

- **La liberté.** Les hommes et les femmes ont le droit de vivre et d'élever leurs enfants dans la dignité, à l'abri de la faim et sans craindre la violence, l'oppression ou l'injustice. C'est un mode de gouvernance démocratique des affaires publiques, fondé sur la volonté et la participation des populations, qui permet le mieux de garantir ces droits.
- **L'égalité.** Aucune personne, aucune nation ne doit être privée des bienfaits du développement. L'égalité des droits et des

chances des femmes et des hommes doit être assurée.

- **La solidarité.** Les problèmes mondiaux doivent être gérés multilatéralement et de telle façon que les coûts et les charges soient justement répartis conformément aux principes fondamentaux de l'équité et de la justice sociale. Ceux qui souffrent ou qui sont particulièrement défavorisés méritent une aide de la part des privilégiés.

- **La tolérance.** Les êtres humains doivent se respecter mutuellement dans toute la diversité de leurs croyances, de leurs cultures et de leurs langues. Les différences qui existent au sein des sociétés et entre les sociétés ne devraient pas être redoutées ni réprimées, mais vénérées en tant que bien précieux de l'humanité. Il faudrait promouvoir activement une culture de paix et le dialogue entre toutes les civilisations.

- **Le respect de la nature.** Il convient de faire preuve de prudence dans la gestion de toutes les espèces vivantes et de toutes les ressources naturelles, conformément aux préceptes du développement durable. C'est à cette condition que les richesses incommensurables que la nature nous offre pourront être préservées et léguées à nos descendants. Les modes de production et de consommation qui ne sont pas viables à l'heure actuelle doivent être modifiés, dans l'intérêt de notre bien-être futur et dans celui de nos descendants.

- **Le partage des responsabilités.** La responsabilité de la gestion, à l'échelle mondiale, du développement économique et social, ainsi que des menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité internationales, doit être partagée entre toutes les nations du monde et devrait être exercée dans un cadre multilatéral. Étant l'organisation la plus universelle et la plus représentative qui existe dans le monde, l'Organisation des Nations Unies a un rôle central à jouer à cet égard.

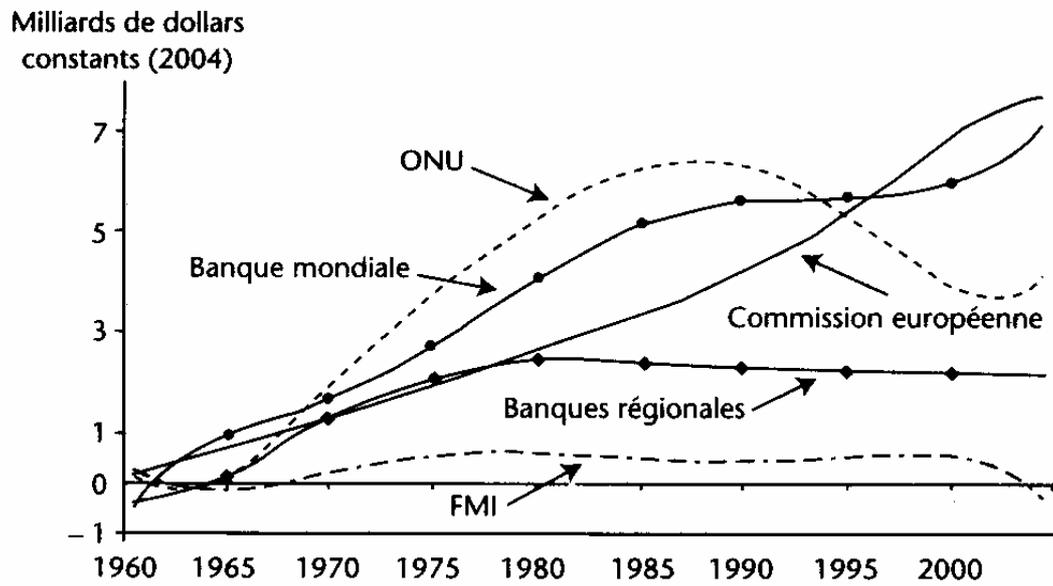
Annexe 2: Les objectifs du Millénaire pour le Développement, les cibles et les indicateurs.

Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)	
Objectifs et cibles (provenant de la déclaration du millénaire)	Indicateurs pour le suivi des progrès
Objectif 1: Réduction de l'extrême pauvreté et de la faim	
Cible 1: Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour	1. Proportion de la population disposant de moins d'un dollar par jour en parité du pouvoir d'achat (PPA) ^a 2. Indice d'écart de la pauvreté [incidence de la pauvreté x degré de pauvreté] 3. Part du cinquième le plus pauvre de la population dans la consommation nationale
Cible 2: Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	4. Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale 5. Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique
Objectif 2: Assurer l'éducation primaire pour tous	
Cible 3: D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	6. Taux net de scolarisation dans le primaire 7. Proportion d'écoliers commençant la première année d'études dans l'enseignement primaire et achevant la cinquième ^b 8. Taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans
Objectif 3: Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	
Cible 4: Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et en tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	9. Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, respectivement 10. Taux d'alphabétisation des femmes de 15 à 24 ans par rapport à celui des hommes 11. Pourcentage de salariées dans le secteur non agricole qui sont femmes 12. Proportion de sièges occupés par des femmes au parlement national
Objectif 4: Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	
Cible 5: Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	13. Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans 14. Taux de mortalité infantile 15. Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole
Objectif 5: Améliorer la santé maternelle	
Cible 6: Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	16. Taux de mortalité maternelle 17. Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié
Objectif 6: Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies	
Cible 7: D'ici à 2015 avoir stoppé la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle	18. Taux de prévalence du VIH parmi les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans 19. Taux d'utilisation du préservatif sur le taux de prévalence des contraceptifs ^c 19a. Utilisation d'un préservatif lors du dernier rapport sexuel à haut risque 19b. Population âgée de 15 à 24 ans ayant une bonne connaissance générale du VIH/sida ^d 19c. Taux d'utilisation de la contraception 20. Taux de scolarisation des orphelins par rapport au taux de scolarisation des autres enfants non-orphelins âgés de 10 à 14 ans
Cible 8: D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres maladies, et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	21. Taux de prévalence du paludisme et taux de mortalité liée à cette maladie 22. Proportion de la population vivant dans les zones à risque qui utilisent des moyens de protection et des traitements efficaces contre le paludisme ^e 23. Taux de prévalence de la tuberculose et taux de mortalité liée à cette maladie 24. Proportion de cas de tuberculose détectés et soignés dans le cadre de DOTS (la stratégie contre la tuberculose recommandée au niveau international)
Objectif 7: Assurer un environnement durable	
Cible 9: Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales	25. Proportion de zones forestières 26. Superficie protégée pour préserver la biodiversité (par rapport à la superficie totale) 27. Énergie consommée (en kilogrammes d'équivalent pétrole) par dollar de produit intérieur brut (PPA) 28. Émissions de dioxyde de carbone par habitant et consommation de chlorofluorocarbones qui appauvrissent la couche d'ozone (en tonnes de PDO) 29. Proportion de la population utilisant des combustibles solides

Cible 10: Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau de boisson salubre et à des services d'assainissement de base.	30. Proportion de la population ayant accès de façon durable à une source d'eau meilleure (zones urbaines et rurales) 31. Proportion de la population ayant accès à un meilleur système d'assainissement (zones urbaines et rurales)
Cible 11: Réussir, d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis	32. Proportion des ménages ayant accès à la sécurité d'occupation des logements
Objectif 8: Mettre en place un partenariat mondial pour le développement	
Cible 12: Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international Cible 13: S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés; l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des PPTE et l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels; et l'octroi d'une APD plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté Cible 14: Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement (en appliquant le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les conclusions de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale) Cible 15: Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement, par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme	<i>Certains des indicateurs ci-après seront évalués séparément dans les cas des pays les moins avancés (PMA), de l'Afrique, des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement.</i> <u>Aide publique au développement (APD)</u> 33. APD nette, total et aux PMA, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs membres du CAD/OCDE 34. Proportion du montant total de l'APD bilatérale des pays donateurs membres du CAD/OCDE allouée par secteur aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement) 35. Proportion de l'APD bilatérale de pays donateurs membres du CAD/OCDE qui est déliée 36. APD reçue par les pays en développement sans littoral en tant que pourcentage de leur RNB 37. APD reçue par les petits États insulaires en développement en tant que pourcentage de leur RNB <u>Accès au marché</u> 38. Proportion du total des importations des pays développés (en valeur et à l'exclusion des armes) en provenance des pays en développement et des pays les moins avancés admises en franchise de droit 39. Taux moyens de droits appliqués par les pays développés aux produits agricoles, textiles et vêtements en provenance des pays en développement 40. Estimation des subventions agricoles dans les pays de l'OCDE en pourcentage de leur PIB 41. Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales <u>Viabilité de la dette</u> 42. Nombre total de pays ayant atteint les points de décision de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et nombre total de pays ayant atteint les points d'achèvement (cumulatif) 43. Engagement d'allègement de la dette au titre de l'Initiative PPTE 44. Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services
Cible 16: En coopération avec les pays en développement, formuler et appliquer des stratégies qui permettent aux jeunes de trouver un travail décent et utile	45. Taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans, pour chaque sexe et taux global ^f
Cible 17: En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement	46. Proportion de la population ayant accès de façon durable à des médicaments de base d'un coût abordable
Cible 18: En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient à la portée de tous	47. Nombre de lignes téléphoniques et d'abonnés au téléphone portable pour 100 habitants 48. Nombre de micro-ordinateurs pour 100 habitants et d'internautes pour 100 habitants

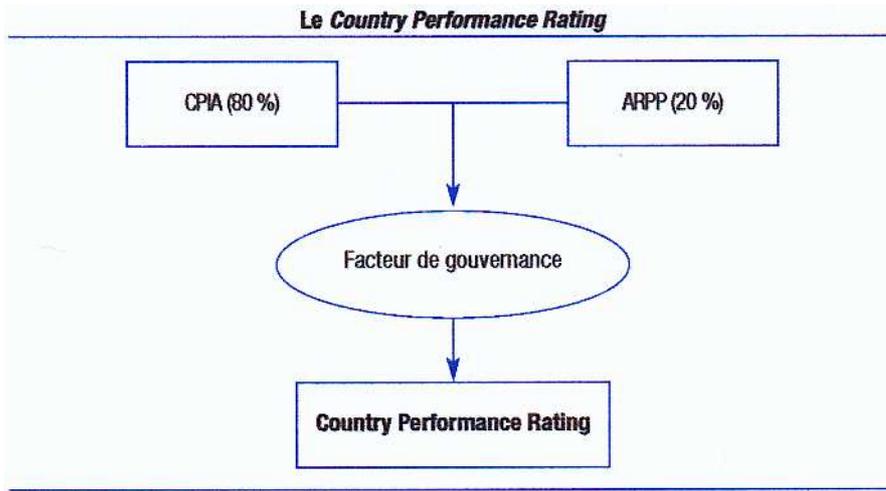
Les objectifs et les cibles du Millénaire pour le développement sont dérivés de la Déclaration du Millénaire qu'ont signée 189 pays, dont 147 représentés par leur chef d'État, en septembre 2000 (<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>). Les objectifs et les cibles sont interdépendants et doivent être considérés comme un tout. Ils représentent un partenariat entre les pays en développement et les pays développés, tous résolus, comme il est dit dans la Déclaration du Millénaire, à « créer – aux niveaux tant national que mondial – un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté ».

Annexe 3: APD nette des institutions multilatérales de 1980 à 2004

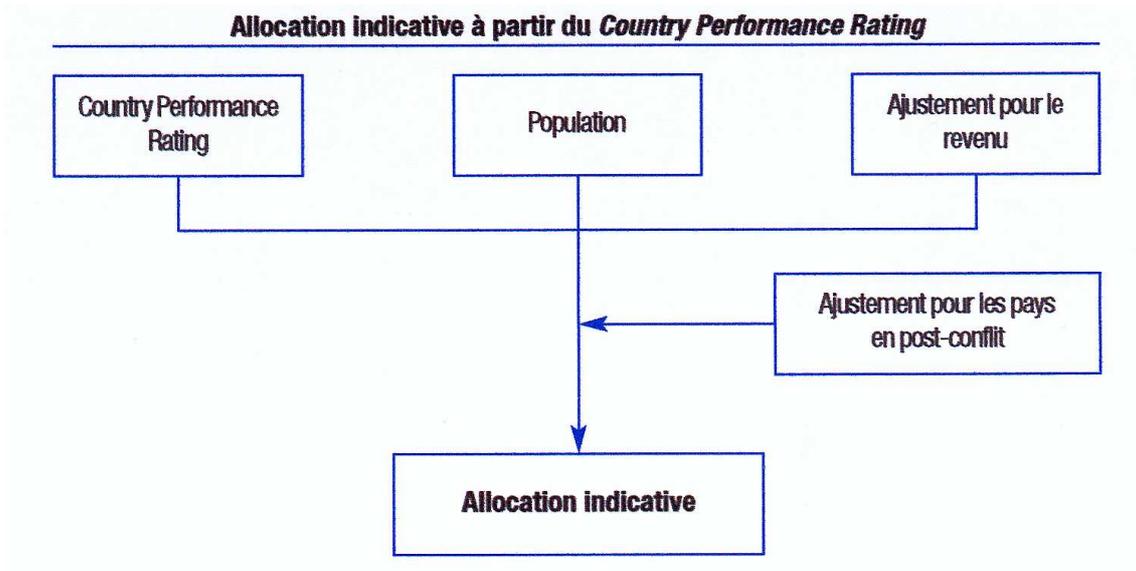


Source : OCDE, statistiques en ligne.

Annexe 4 : Le Country Performance Rating



Annexe 5 : Allocation indicative à partir du Country Performance Rating



Annexe 6 : PEFA Dépenses publiques et responsabilité financière

**La série d'indicateurs de haut niveau sur la performance
de la gestion des finances publiques
- Présentation générale -**

	A. RESULTATS DU SYSTEME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES :
	Crédibilité du budget
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
	B. SPECIFICITES TRANSVERSALES:
	Couverture et transparence
PI-5	Classification du budget
PI-6	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires
	C. CYCLE BUDGÉTAIRE
	C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques
	C(ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie
PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales
PI-21	Efficacité du système de vérification interne
	C(iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
	C(iv) Surveillance et vérification externes
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
	D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

**Annexe 7 : Extrait de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide
au développement du 2 mars 2005**

DÉCLARATION DE PARIS SUR L'EFFICACITÉ DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle

I. EXPOSÉ DES RÉOLUTIONS

1. Nous, ministres de pays développés et de pays en développement chargés de la promotion du développement, et responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement, réunis à Paris le 2 mars 2005, prenons la résolution de mener des actions ambitieuses, se prêtant à un suivi, afin de réformer nos modalités d'acheminement et de gestion de l'aide dans la perspective du bilan après cinq ans, qui doit être effectué plus tard dans l'année dans le cadre des Nations unies, de la mise en oeuvre de la Déclaration du millénaire et des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Comme à Monterrey, nous reconnaissons que si la réalisation de ces objectifs suppose un accroissement des volumes d'aide et d'autres ressources affectées au développement, une augmentation significative de l'efficacité de l'aide est également nécessaire pour soutenir les efforts déployés par les pays partenaires en vue de renforcer la gouvernance et d'améliorer les résultats obtenus sur le front du développement. Cela importera d'autant plus si les initiatives actuelles et à venir conduisent à d'autres augmentations significatives de l'aide.

2. Lors de ce Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, nous sommes partis de la déclaration adoptée au Forum de haut niveau sur l'harmonisation tenu à Rome (en février 2003) et des principes-clés proposés à la Table ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement qui a eu lieu à Marrakech (en février 2004), car nous estimons qu'ils augmenteront les effets de l'aide sur la réduction de la pauvreté et des inégalités, la consolidation de la croissance, le renforcement des capacités et l'accélération des avancées vers les OMD.

Redoubler d'efforts pour accroître l'efficacité de l'aide

3. Nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris à Rome d'oeuvrer à l'harmonisation et à l'alignement de l'aide. Nous nous félicitons que de nombreux donateurs et pays partenaires fassent de l'efficacité de l'aide une priorité première et nous réaffirmons l'engagement que nous avons pris d'accélérer les progrès liés à la mise en oeuvre, en particulier dans les domaines suivants :

- i. Renforcement des stratégies nationales de développement des pays partenaires et des cadres opérationnels correspondants (plans, budgets et cadres d'évaluation des performances, par exemple).
- ii. Alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires et soutien au renforcement de leurs capacités.
- iii. Renforcement des obligations mutuelles des donateurs et des pays partenaires à l'égard des citoyens et des instances parlementaires concernant leurs politiques et leurs stratégies de développement, et les résultats obtenus.
- iv. Suppression des doubles emplois dans les efforts des donateurs et rationalisation de leurs activités pour en optimiser la rentabilité.
- v. Réforme et simplification des politiques et procédures des donateurs dans un sens qui encourage la collaboration et l'alignement progressif sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires.
- vi. Définition de mesures et de normes de performance et de reddition de comptes pour les pays partenaires dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation des marchés, des garanties fiduciaires et de l'évaluation environnementale, conformément aux bonnes pratiques généralement acceptées, et mise en application rapide et généralisée de celles-ci.

4. Nous nous engageons à prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent, à savoir en particulier :

- i. Les défaillances des institutions des pays partenaires, qui les empêchent de mettre au point et d'appliquer des stratégies nationales de développement axées sur les résultats.
 - ii. L'incapacité des donateurs de fournir aux pays partenaires des engagements pluriannuels qui amélioreraient la prévisibilité des apports d'aide.
 - iii. La délégation insuffisante de pouvoir au personnel de terrain des organismes donateurs et le manque d'incitations de nature à favoriser des partenariats efficaces au service du développement entre les donateurs et les pays partenaires.
 - iv. L'intégration insuffisante des initiatives et programmes mondiaux dans les objectifs plus généraux de développement des pays partenaires, y compris concernant des sujets graves tels que le VIH/sida.
 - v. La corruption et l'absence de transparence, qui hypothèquent l'adhésion de la population, représentent un obstacle à la mobilisation et à l'affectation efficaces des ressources et détournent des ressources d'activités essentielles pour faire reculer la pauvreté et instaurer un développement économique durable.
- Là où elle existe, la corruption empêche les donateurs de s'appuyer sur les systèmes des pays partenaires.

5. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est réalisable et nécessaire quelles que soient les modalités de l'aide. Les donateurs doivent être guidés dans leur choix des modalités de l'aide les plus efficaces par les stratégies et les priorités de développement définies par les pays partenaires. Nous nous efforcerons, à titre individuel et collectif, de choisir et de concevoir des modalités appropriées et complémentaires dans le but d'optimiser leur efficacité globale.

6. Dans le prolongement de la présente Déclaration, nous redoublerons d'efforts afin de faire en sorte que l'aide au développement, y compris les apports accrus promis à Monterrey, soient fournis et utilisés selon des modalités propres à rationaliser la dispersion souvent excessive des activités des donateurs menées aux niveaux local et sectoriel.

S'adapter à des situations nationales diverses

7. L'amélioration de l'efficacité de l'aide est également nécessaire dans les situations complexes soulevant des problèmes particuliers, comme celle qui a résulté du tsunami qui a frappé les pays bordant l'Océan Indien le 26 décembre 2004. Dans ces situations, il y a lieu de veiller à l'harmonisation de l'aide humanitaire et au développement venue du monde entier, dans le respect des objectifs de renforcement de la croissance et de réduction de la pauvreté des pays partenaires. Dans les États fragiles, à l'occasion de nos actions d'appui au renforcement des institutions et à la fourniture des services essentiels, nous veillerons à ce que les principes d'harmonisation, d'alignement et de gestion axée sur les résultats soient adaptés aux environnements caractérisés par la déficience des structures de gouvernance et le manque de capacités. De manière générale, nous accorderons une attention accrue à ces situations complexes dans nos efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Le Center for global development, un centre de recherche de Washington a mis au point un indice de cohérence des politiques publiques des pays donateurs. Ces pays sont classés en fonction de leurs efforts dans sept domaines : l'aide internationale (APD nette), le commerce (mesure des droits de douane), l'investissement, les migrations (efforts d'accueil des réfugiés et des immigrants), l'environnement, la sécurité (contribution aux opérations de maintien de la paix entre autres), et les technologies (soutien financier aux efforts de recherche et développement).

Commitment to Development Index 2007									
Rank	Country	Aid	Trade	Investment	Migration	Environment	Security	Technology	Average
1	Netherlands	10.7	5.7	8	4.8	7.3	5.4	5.2	6.7
2	Denmark	12	5.4	5.8	4.6	6.1	5.9	5.4	6.5
3	Sweden	11.6	5.4	6.9	5.2	6.1	4.2	5.3	6.4
3	Norway	10.5	0.7	7.5	4.9	8.4	7.1	5.6	6.4
5	Finland	4.9	5.5	6.5	2.9	7.7	5.7	6.2	5.6
5	Canada	4.1	7.1	8	5.1	4.3	4.3	6.7	5.6
5	Australia	3.1	6.7	7.6	6.5	4.3	6.8	4.6	5.6
5	New Zealand	3.6	6.7	3.4	7.1	6.8	6.5	5	5.6
9	United Kingdom	4.8	5.5	8.1	3	7.5	5.2	4.3	5.5
10	Ireland	6.9	5.3	2.8	6.2	7.9	4.8	3.1	5.3
10	Austria	2.9	5.4	3.9	10.4	6.2	3.8	4.4	5.3
12	Germany	2.6	5.4	8	6	6.5	3.6	4.3	5.2
13	France	4	5.4	6.5	2.7	6.5	3.4	6.9	5.1
14	United States	2.2	7	7	4.7	2.9	6.4	4.9	5
15	Spain	2.9	5.5	7.1	7.1	3.3	2.7	6	4.9
15	Belgium	5.7	5.4	6.2	2.9	7	2.4	4.5	4.9
17	Switzerland	4.5	0.0	6.7	9.3	4.8	3.3	4.9	4.8
18	Portugal	2.4	5.5	6.5	1.3	5.8	5.6	5.2	4.6
19	Italy	2.7	5.6	6.1	2.7	4.8	3.8	5	4.4
20	Greece	2	5.4	4.9	1.9	5.1	5.1	3	3.9
21	Japan	1.2	1.5	5.9	1.7	4.7	1.7	6.3	3.3

■ High scores ■ Low scores

Bibliographie:

ACHARYA A., FUZZO DE LIMA A., MOORE M., Aid Proliferation: How Responsible Are The Donors?, Working Paper No. 214, IDS, Brighton., 2004

ALESINA A., DOLLAR D., “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?”, NBER Working Paper 6612, 1998, Cambridge, Massachusetts.

ALESINA A, RODRICK D., « Distributive politics and economic growth », Quaterly Journal of Economics 109, 1994

AMPROU J., CHAUVET L., “Débats sur l’efficacité de l’aide : fondements et nouveaux enjeux », AFD, 2007

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

BANQUE MONDIALE “Assessing Aid: What Works, What doesn't, and Why” Oxford University Press, New York, 1998

BERTHELEMY J-C., VAROUDAKIS A., « Stratégies de croissance et marchés émergents » Revue économique, Volume. 49, No. 1, 1998, pp 195-206

BEYNON J., « Poverty Efficient Aid Allocations, Collier and Dollar Revisited ». ESAU Working Paper 2, Overseas Development Institute, Londres. 2003

BOONE P. « The impact of foreign Aid on savings and growth », Working paper , 1995, London School of economics, London

BULIR A., HAMANN A.-J., Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire? IMF Working Paper 06/65, IMF, Washington D.C., 2006

BURNSIDE C., DOLLAR D., « Aid, Policies and Growth », American Economic Review, volume 90, 2000

BURNSIDE C., DOLLAR D., “Aid, Policies and Growth: Reply”, American Economic Review, 94(3), pp. 781-784. 2004

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT “Commitment to Development Index”, Washington D.C., 2007

CHARNOZ O., SEVERINO J.-M., « L'aide publique au développement », Paris, 2007, La Découverte Collection Repères, p.2

CHAUVET L., COLLIER P., « 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.2006

CHAUVET L., GUILLAUMONT P., “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.,2004

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

CLEMENS M, MOSS T. « What's Wrong with the Millennium Development Goals? » Working paper, septembre 2005,Center for global development

CLEMENS M., RADELET S., 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.
2003

CLEMENS M., RADELET S., BHAVNANI R., « Counting chickens when they hatch: the short term effect of aid on growth », Working paper, November 2004, Center for global development

COGNEAU D., NAUDET J-D., « Qui mérite l'aide? Egalité des chances, aide internationale et réduction de la pauvreté », Série Notes et Documents, No. 7, 2004, AFD, Paris.

COLLIER P., "The Failure of Conditionality", in GWIN, C. et J. NELSON, Perspectives on Aid and Development, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1997

COLLIER P., "On the Economic Consequences of Civil War", Oxford Economic Papers 51, 1999

COLLIER P., DEHN J., « Aid, Shocks and Growth », Development Research Group, World Bank, Washington D.C., 2001

COLLIER P., DOLLAR D., "Aid Allocation and Poverty Reduction", European Economic Review 46(8), 2002

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

COLLIER P., HOEFFLER A., "Aid, Policy and Growth in Post-conflict Societies", European Economic Review, IDEAS, Volume 48, octobre 2004, pp. 1125-1145.

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

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

DALGAARD C-J., HANSEN H., TARP F., « On the empirics of foreign aid and

growth», The Economic Journal, 2004

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

DEVIN G., « Sociologie des relations internationales » Paris, 2007, La Découverte, coll. Repères

DOLLAR D., « Aid and poverty reduction: What We know and What Else We Need to Know » Stiglitz Summer Research Workshop on Poverty, Washington DC, 1999

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

DOLLAR D., LEVIN V., « 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., 2005

DOLLAR D., LEVIN V., “The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2003”, World Development Journal, IDEAS, Volume 34, décembre 2006, pp. 2034-2046.

DOLLAR D., SVENSSON J., “What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?”, The Economic Journal, Volume 110, 2000

EASTERLY W., LEVINE R., ROODMAN D., « Aid, Policies and Growth: Comment », 2004, American Economic Review 94(3), p 774-780

EIFERT B., GELB A., “Improving the Dynamics of Aid: Towards More Predictable Budget Support”, Working Paper 3732, World Bank Policy Research, Washington D.C., 2005

FEYZIOGLU T., SWAROOP V., ZHU M., “A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid”, World Bank Economic Review 12, 1998

FIELDING D., MAVROTAS G., “The Volatility of Aid”, Discussion Paper No. 2005/06, UNU-WIDER, Helsinki, 2005

FIELDING D., MCGILLIVRAY M. TORRES S., « Synergies between Health, Wealth, Education, Fertility and Aid: Implications for Achieving the Millennium Development

Goals », UNU-WIDER, mimeo, Helsinki, 2006

FINAN F., SADOULET E., DE JANVRY A., "Measuring the Poverty Reduction Potential of Land in Mexico", *Journal of Development Economics* 77(1), pp. 27-51, 2005

FOSTER J.-E., SZÉKELY M., « 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, 2001, Banque asiatique de développement, Manille.

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

GOMANEE K., MORRISSEY O., MOSLEY P., VERSCHOOR A., "Aid, Pro-Poor Government Spending and Welfare », Centre for Research in Economic Development and International Trade, University of Nottingham, 2003

GUILLAUMONT P., « Propositions pour un nouveau type de conditionnalité », note pour la Commission Européenne CERDI Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand, 1995

GUILLAUMONT P. , « On the Economic Vulnerability of Low Income Countries », Etudes et Documents E 2001.02, CERDI, Clermont-Ferrand.

GUILLAUMONT P., « Juger de la sélectivité de l'aide : de meilleures évaluations sont nécessaires », mimeo, CERDI, Clermont-Ferrand, 2004

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

GUILLAUMONT P., GUILLAUMONT JEANNENEY S., « 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., 2006

GUILLAUMONT P., LAAJAJ R., « When Instability Increases the Effectiveness of Aid Projects », Working Paper 4034, World Bank, Washington D.C., 2006

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

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

GUPTA S., PATTILLO C., WAGH S., « Are Donor Countries Giving More or Less Aid? » Review of Development Economics, 10(3), 535–552, 2006

HATEMI-J H., IRANDOUST M., « Foreign aid and economic growth: new evidence from panel cointegration », Journal of Economic Development, June 2005, Volume 30, Number 1

KAUFMANN D., KRAAY A., MASTRUZZI M., "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002", mimeo, World Bank, Washington D.C., 2003

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

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

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

MCGILLIVRAY M. "Aid allocation and fragile states", World Institute for Development Economics Research, Helsinki 2006

OECD, Rapport sur le fléchissement des opérations d'allégements de la dette et légère augmentation des autres formes d'APD. 4 avril 2008

OECD, Development Aid Statistics, Development Aid Committee, Paris, 2007

PACK H., PACK J., "Is Foreign Aid Fungible? The Case of Indonesia", Economic

Journal 100, 1990

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

PALDAM M., DOUCOULIAGOS H. « The Aid Effectiveness Literature: The Sad Result of 40 Years of Research », Working paper, 2005, University of Aarhus, Denmark

PALDAM M., DOUCOULIAGOS H. « Aid effectiveness on accumulation: a meta study », *Kyklos*, 2006, Volume 59 p 227-254

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

RADELET S., “A primer en foreign aid” , Working Paper No.92, Center for Global Development, Washington D.C., 2006

RAGHURAM G. Rajan, SUBRAMANIAN A., « What undermines aid's impact on growth? », Working Paper, 2005a, FMI, Washington D.C.

RAGHURAM G. Rajan, SUBRAMANIAN A., « Aid and Growth, what does the cross-country evidence really show? », Working Paper, 2005b, FMI, Washington D.C.

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

RODRIGUEZ F, RODRIK D, « Trade policy and economic growth : a skeptic’s guide to the cross-. national evidence », Cambridge, 1999, NBER Working Paper 7081

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

ROODMAN D., “Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity” Working paper

number 75, Center for global development, 2006

SACHS, J., « Life in the Economic Emergency Room », in WILLIAMSON, J. (dir. Pub.), *The Political Economy of Policy Reform*, Institute for International Economics, Washington D.C, 1994

SVENSSON J., « Why conditional aid does not work and what can be done about it? », *Journal of Development Economics* 70, 2003, pp 381–402

Résumé:

Ce mémoire présente les enjeux actuels de l'aide publique au développement. La situation mondiale rend l'APD vitale pour de nombreux pays pauvres. Les différents bailleurs de fonds ainsi que les pays bénéficiaires doivent améliorer l'efficacité de l'APD. En effet celle-ci est efficace dans la lutte contre la pauvreté et la stimulation de la croissance des pays pauvres, mais elle pourrait l'être bien davantage. Ce travail présente les objectifs qui ont été donnés à l'APD, et dans quelles mesures ceux-ci ont évolué ces dernières années. Ces évolutions ont poussé les pays donateurs et les institutions internationales à faire évoluer leur mode d'allocation de l'aide publique. Des travaux récents mettent en avant la nécessité de prendre en compte les situations géopolitiques et les contraintes économiques propres aux pays en développement, ainsi que les caractéristiques de l'aide comme sa volatilité ou les possibilités limitées de son absorption par les pays bénéficiaires.

Abstract:

This essay deals with the actual issues concerning the public development aid. The world-wide situation makes the public development aid essential for several countries. That is why developed countries and states who receive this public aid have to work together to improve this aid and the way it is given. This essay outlines its main goals, and the way they changed during the last years. Recently the developed countries and the special international organizations, who give public development aid changed their way to share it out. Recent papers outline the need to focus on the special situations of poor countries and their features, like a limited absorption capacity of aid, to allow an allotment of aid as efficient as possible.

Mots-clés: Aide publique au développement, réduction de la pauvreté, efficacité de l'APD, conditionnalité, sélectivité, Objectifs du Millénaire, volatilité de l'aide, instabilité de l'aide, capacité d'absorption.