

# AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : VERS UNE ALLOCATION OPTIMALE ?

JACKY AMPROU\*  
LISA CHAUVET\*\*

**A**vec la fin de la guerre froide, l'aide publique au développement (APD) s'est, en partie, libérée du poids des objectifs géostratégiques des pays donateurs. La crise que l'aide a ensuite traversée, et qui s'est traduite par une forte diminution des flux dès 1992, a engendré un débat sur sa légitimité et ses objectifs : la lutte contre la pauvreté est alors devenue le paradigme dominant. La mondialisation, l'accroissement des inégalités entre pays riches et pays pauvres et la prise de conscience des sociétés civiles quant au besoin de solidarité au niveau international ont progressivement modifié le rôle assigné à l'aide au développement, qui tend progressivement à être perçue comme un système de redistribution international<sup>1</sup>. L'adoption aux Nations unies des objectifs du millénaire pour le développement (OMD),

qui visent notamment à réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015, est le reflet de cette nouvelle conception.

L'évolution des objectifs de l'aide s'est accompagnée d'une réflexion sur les critères d'allocation les plus appropriés pour réduire la pauvreté dans le monde. Des efforts de rationalisation et de transparence de l'allocation ont alors été entrepris par les pays donateurs, efforts qui se sont traduits par l'élaboration de modèles normatifs d'allocation d'aide. Malgré cette évolution du discours, les pratiques restent fortement influencées par les intérêts économiques, commerciaux et sécuritaires. L'aide est toujours considérée comme un outil de politique étrangère et demeure tiraillée entre objectifs de développement des pays receveurs et intérêts propres

\* Économiste au Département recherche de l'Agence française de développement (AFD).

\*\* Chercheur à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), Dial (Développement institutions et analyses de long terme).

des pays donateurs. Ce conflit, intrinsèque au système d'aide international, s'est encore renforcé après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis.

L'allocation géographique de l'aide reflète ce conflit : alors que les pays les plus pauvres, notamment en Afrique, ont tendance à recevoir de plus en plus d'aide, certains pays stratégiques dans la lutte contre le terrorisme deviennent également d'importants receveurs d'aide. L'allocation actuelle demeure donc assez éloignée de ce que pourrait être une allocation optimale en termes de réduction de la pauvreté, telle que proposée par les modèles normatifs, dont se sont inspirés certains bailleurs. Ces modèles se fondent soit sur des critères d'efficacité de l'aide, soit sur des critères d'équité. Cette démarche de rationalisation, fondée sur une règle plutôt que sur un système discrétionnaire, représente une avancée en matière de transparence, mais comporte des limites importantes liées aux hypothèses retenues par les modèles.

## COMMENT ET À QUELS PAYS L'AIDE EST-ELLE ALLOUÉE ?

### Les motivations des pays donateurs révélées par l'allocation d'aide

L'allocation géographique de l'APD relève de considérations à la fois économiques et politiques. Pendant la guerre froide, de nombreux États corrompus, peu soucieux du développement de leur pays et bafouant les

droits de l'homme ont continué à recevoir une aide importante liée davantage à la poursuite d'intérêts stratégiques par les pays donateurs qu'à un objectif de développement. Le Zaïre de Mobutu et les Philippines de Marcos sont de bons exemples de pays ayant bénéficié d'une rente « géostratégique » durant cette période. Les analyses académiques des critères d'allocation de l'aide mettent toutes en évidence l'importance des intérêts propres des pays donateurs dans leurs choix d'allocation d'aide : intérêts sécuritaires, mais également commerciaux et d'investissement<sup>2</sup>.

Avec la fin de la guerre froide, les années 1990 ont été marquées par un retour sur le devant de la scène des objectifs de développement. L'adoption aux Nations unies des OMD illustre bien ce nouveau consensus international. La réduction de la pauvreté dans les pays en développement est dorénavant affichée comme un objectif commun et prioritaire pour la communauté internationale.

Pour autant, les fondements de l'aide demeurent un mélange savant d'altruisme et de réalisme politique. Ainsi, les études récentes sur le sujet soulignent encore l'importance des liens commerciaux, politiques et culturels entre les pays donateurs et les pays receveurs. Alberto Alesina et David Dollar<sup>3</sup> montrent, par exemple, que les votes aux Nations unies demeurent un déterminant essentiel d'allocation d'aide, tout comme les liens avec les anciennes colonies. De même, l'étude de Jean-Claude Berthélemy et Ariane Tichit<sup>4</sup> souligne que les relations commerciales et d'investissement privé tiennent une place de plus en

plus importante dans les critères d'allocation.

Aujourd'hui, la lutte contre le terrorisme international, l'interdépendance grandissante des États liée au processus de mondialisation et l'émergence de problèmes communs aux pays du Nord et du Sud (migrations internationales, pandémies...) redéfinissent les justifications de l'aide. Si la lutte contre la pauvreté demeure un objectif commun et prioritaire, sa justification relève plus souvent des intérêts propres des pays donateurs que d'un ensemble de raisons morales et éthiques. Dans son allocution du 6 mars 2002, *A partnership for Development and Peace*, le président de la Banque mondiale, James D. Wolfensohn, déclarait : « (avec les attentats du 11 septembre) le mur imaginaire qui séparait le monde riche du monde en développement vient de s'écrouler. (...) Nous sommes liés par le commerce, (...), les migrations, les questions environnementales, les crises financières et le terrorisme ».

Depuis les attentats de New York, le lien entre les questions sécuritaires et l'APD se resserre de plus en plus. Ainsi, dans son introduction au rapport *Un Monde plus sûr : notre affaire à tous*, Kofi Annan soutient que « le développement doit être la pierre angulaire du nouveau système de sécurité collective et que si l'extrême pauvreté et les maladies infectieuses sont en soi des menaces, elles constituent aussi le terreau d'où surgissent d'autres menaces ». La montée en puissance de la problématique des États fragiles souligne également cette tendance : les justifications avancées pour une aide aux États fragiles font davantage référence aux questions

sécuritaires qu'à la lutte contre la pauvreté.

La refonte institutionnelle récente du système d'aide américain est révélatrice d'une double évolution de l'allocation de l'APD, évolution commune à plusieurs donateurs. La première est la prise en compte accrue de la qualité de la gouvernance des pays receveurs d'aide. La création du *Millennium Challenge Account* (MCA) en 2002, par l'Administration Bush, a pour but d'inciter à l'amélioration de la gouvernance dans les pays en développement, en allouant des montants importants d'aide à un nombre restreint de pays satisfaisant les critères de « bonne » gouvernance politique et économique. La deuxième évolution est celle d'une allocation « sécuritaire » de l'aide. Cette évolution se reflète dans l'annonce, fin janvier 2006, d'une réforme institutionnelle de la gestion de l'aide américaine, consistant à renforcer le contrôle du département d'État sur l'agence d'aide américaine (l'USAID). La justification essentielle avancée pour cette réforme est celle d'un meilleur ajustement des programmes d'assistance en fonction des objectifs de politique étrangère des États-Unis. Ce changement institutionnel s'inscrit dans la réforme plus large de la diplomatie américaine, la « diplomatie transformationnelle », dont le but est de soutenir et de contribuer à la transition démocratique dans les pays en développement. Une conception nouvelle de la diplomatie émerge, visant à soutenir le changement au sein même des États plutôt que dans les relations entre États. L'APD est dorénavant présentée comme un outil essentiel de cette politique<sup>5</sup>.

## L'allocation géographique actuelle de l'aide

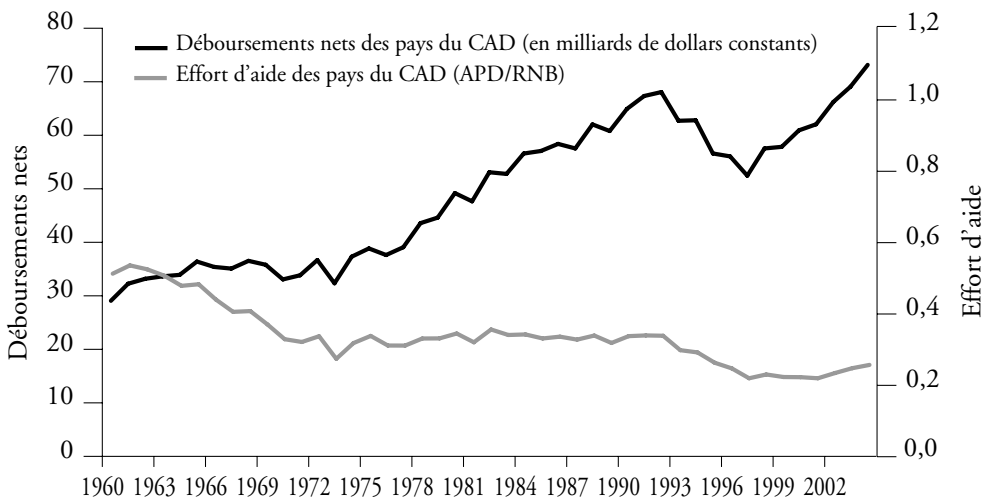
L'allocation géographique de l'aide reflète l'évolution des objectifs économiques et géopolitiques assignés à l'APD. Ainsi, par exemple, l'allocation de l'aide américaine a sensiblement évolué depuis les attentats du 11 septembre 2001 pour s'orienter massivement vers les pays stratégiques dans la guerre contre le terrorisme international menée par les États-Unis. Sur la période 2002-2005, les six pays pour lesquels l'augmentation de l'aide américaine a été la plus importante sont l'Irak, l'Afghanistan, la Jordanie, les territoires Palestiniens, la Turquie et le Pakistan<sup>6</sup>.

Mais la dimension stratégique de l'aide ne prend pas totalement le pas sur les objectifs de développement et

de lutte contre la pauvreté soutenus par la communauté internationale. L'aide du début des années 2000 est davantage orientée vers les pays souffrant de grande pauvreté que l'aide du début des années 1990. En 2002-2003, 41 % de l'aide totale s'est dirigée vers les pays les moins avancés (PMA) (contre seulement 35 % en 1992-1993) et, plus généralement, 64 % de l'aide totale allait vers les pays à faible revenu (contre 59 % en 1992-1993).

De plus, conformément aux annonces faites à la conférence de Monterrey en 2002 et à l'objectif d'un doublement de l'aide pour réaliser les OMD, les montants de l'APD ont fortement augmenté depuis la fin des années 1990 (cf. graphique 1). L'effort d'aide moyen des pays du Comité d'aide au développement (CAD), qui s'élève à 0,25 %

**Graphique 1**  
**Les tendances de l'aide depuis 1960**



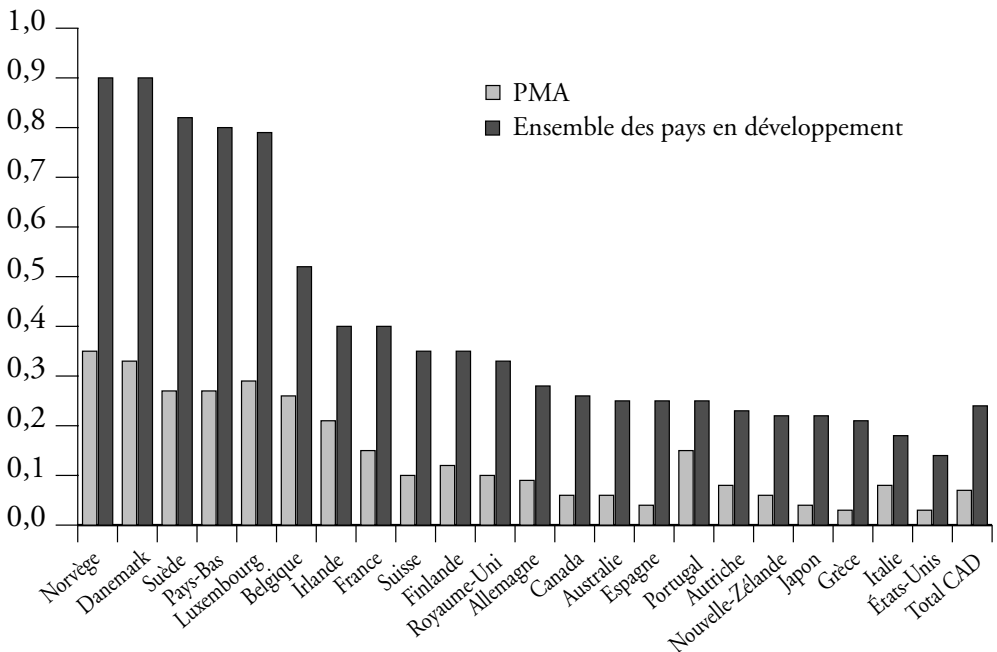
Source : OCDE-CAD.

du revenu national en 2004, reste néanmoins largement en deçà de l'objectif de 0,7 % fixé par les Nations unies dans les années 1970 (cf. graphique 1). Mais les efforts d'aide varient en fonction des pays donateurs (cf. graphique 2). Ainsi, par exemple, en 2002-2003, la Norvège, le Danemark, la Suède, les Pays-Bas et le Luxembourg réalisaient un double objectif : celui d'allouer 0,7 % du revenu national à l'APD et celui d'allouer 0,15 % de leur revenu plus spécifiquement au PMA. Les efforts d'aide des trois plus gros pays donateurs en volume (les États-Unis, le Japon et la France)

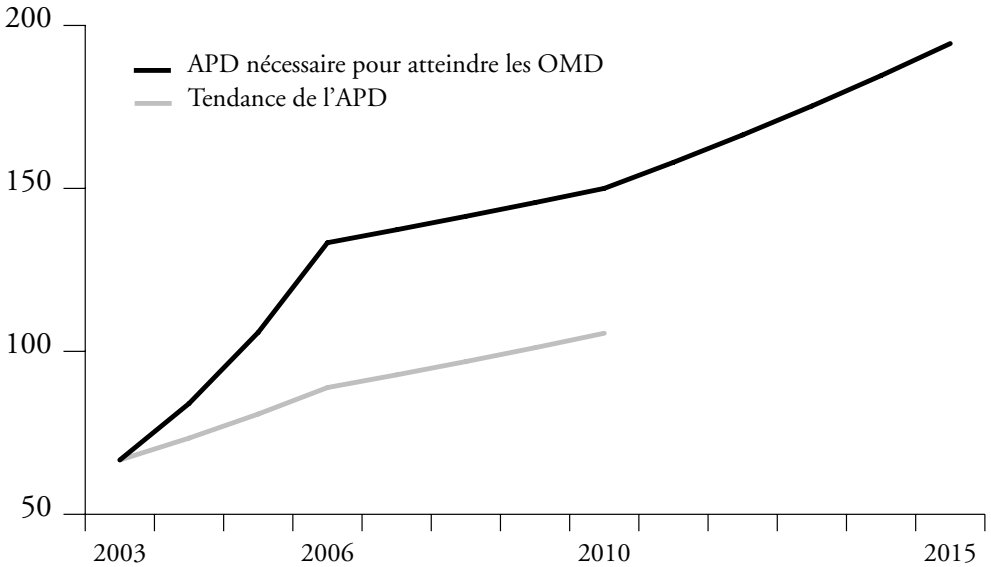
demeurent, quant à eux, largement inférieurs aux objectifs internationaux.

Selon certaines études, le besoin de financements pour atteindre les OMD demeure très élevé. Dans son rapport annuel de 2005, le Programme des Nations unies pour le développement (Pnud) évalue que, malgré les augmentations annoncées de l'APD, l'écart entre la tendance actuelle de l'aide et l'aide nécessaire à la réalisation des OMD (évaluée par le projet du millénaire des Nations unies) s'élèverait à 47 milliards de dollars en 2006 et à 52 milliards de dollars en 2010 (cf. graphique 3 ci-après).

**Graphique 2**  
**Effort d'aide des pays donateurs**  
(moyennes sur 2002-2003)



### Graphique 3 L'écart de financement des OMD



Source : Pnud, 2005, figure 3.6.

### RÔLE DES MODÈLES D'ALLOCATION DE L'AIDE DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

À la fin des années 1990, la conjonction d'une forte diminution des flux d'aide et du retour sur le devant de la scène de l'objectif de lutte contre la pauvreté a suscité une réflexion, au sein des bailleurs de fonds, sur une rationalisation de l'allocation de l'aide. Cette rationalisation va dans le sens d'une allocation qui maximise, pour un montant d'aide donné, la réduction de la pauvreté. Le débat sur l'efficacité de l'aide s'est trouvé au cœur de cette réflexion : les travaux académiques de Craig Burnside et David Dollar sou-

ignent l'importance de l'environnement institutionnel et des choix de politique économique des pays receveurs pour une aide efficace<sup>7</sup>. Malgré de nombreuses critiques quant à la méthodologie adoptée, leurs travaux ont eu des implications politiques importantes. Ils constitueront l'un des fondements théoriques du principe de sélectivité des pays receveurs, dans la logique d'une allocation optimale de l'aide en termes de réduction de la pauvreté.

Afin d'atteindre les OMD d'ici à 2015, Paul Collier et David Dollar<sup>8</sup> développent un modèle normatif d'allocation de l'aide qui propose une règle d'allocation maximisant le nombre de personnes sorties de la pauvreté. Dans un contexte de forte contrainte

budgétaire des donateurs, l'objet de ce modèle est donc de proposer une réallocation de l'APD vers les pays dans lesquels elle serait la plus efficace : les pays les plus pauvres, mais également les plus performants. Leur modèle est fondé sur trois hypothèses fortes et discutables :

- l'aide a un effet positif sur la croissance dans les pays ayant des politiques économiques saines, concept rapidement étendu à la qualité de l'environnement institutionnel ;
- la croissance entraîne une réduction de la pauvreté ;
- l'aide a des rendements marginaux décroissants (passé un certain seuil, 1 dollar supplémentaire d'aide est relativement moins efficace).

Par rapport à l'aide actuellement versée, l'allocation optimale de l'aide obtenue par Paul Collier et David Dollar favorise, parmi les pays les plus pauvres, ceux dont les institutions et les politiques économiques sont les plus saines. Elle suggère également un redéploiement de l'aide des pays à revenu intermédiaire vers les pays à faible revenu. Même si ce modèle est fondé sur des hypothèses fortes et ne prend pas en compte d'autres facteurs d'efficacité de l'aide<sup>9</sup>, il a eu un impact important sur les politiques d'allocation des agences d'aide au développement.

### **Le modèle d'allocation de l'AID**

L'Association internationale pour le développement (AID), qui est le guichet concessionnel de la Banque mondiale, utilise un modèle pour allouer son aide depuis plus de 20 ans.

Les travaux académiques récents ne sont donc pas à l'origine de ce modèle, mais ont fortement influencé son évolution. Le processus d'allocation suit trois étapes :

- la première consiste à évaluer les performances du pays sous la forme d'une note (*Country Performance Rating*) ;
- la seconde intègre cette note dans une formule d'allocation qui donne une allocation triennale indicative par pays éligible à l'AID ;
- et la dernière ajuste cette allocation indicative en fonction de la stratégie d'assistance au pays pour déterminer l'allocation définitive.

Selon ce modèle, l'allocation de l'aide dépend avant tout des performances des pays receveurs, le niveau de pauvreté jouant, quant à lui, un rôle mineur. Ce dernier intervient néanmoins à deux niveaux :

- pour être éligible aux ressources de l'AID, les pays doivent avoir un revenu par habitant inférieur à 865 dollars ;
- et la formule d'allocation appliquée aux pays éligibles intègre le niveau de revenu par habitant comme variable ayant un impact négatif sur le montant d'aide alloué. Un débat s'est développé à propos de l'importance à donner au niveau de pauvreté dans cette formule d'allocation : faut-il accroître la pondération appliquée au revenu par habitant au détriment de celle appliquée aux performances ?

La Banque mondiale n'est pas favorable à cette idée et justifie sa position par la volonté de ne pas pénaliser les pays en forte croissance. En effet, un pays, à niveau de revenu initial très bas et connaissant une croissance soutenue, doit faire face à des besoins croissants d'investissements publics

en infrastructures et services sociaux. Or, augmenter le poids du revenu par habitant (avec un exposant négatif) dans la formule d'allocation reviendrait à diminuer progressivement les ressources AID en faveur de ce type de pays. La Banque mondiale fonde sa position sur les conclusions de Paul Collier et David Dollar<sup>10</sup>, selon lesquelles une allocation de l'aide permettant de maximiser l'efficacité en matière de réduction de la pauvreté consiste à augmenter les volumes d'aide en fonction de la capacité d'absorption des pays, capacité qui augmente avec leur niveau de développement.

### L'exemple des États-Unis : le modèle du MCA

Le modèle d'allocation adopté pour le *Millennium Challenge Account* (MCA) est probablement celui qui s'est le plus inspiré des enseignements de la littérature récente sur le sujet. Créé par le président Bush en 2002, il est présenté par l'Administration américaine comme le nouvel outil financier de la politique américaine d'aide aux PMA. Initialement doté de 5 milliards de dollars par an, avant que le Congrès n'autorise, en réalité, que 1 milliard de dollars en 2004, 1,25 milliard de dollars en 2005 et 2 milliards de dollars en 2006, il est la manifestation la plus visible de la nouvelle approche américaine de l'APD. Cette approche peut se résumer de la façon suivante :

- sélectionner un nombre limité de pays qui ont démontré leur engagement à appliquer une bonne gouvernance économique et politique ;

- leur allouer des sommes importantes sous forme de dons pour financer des projets qu'ils auront eux-mêmes identifiés ;

- et leur demander de rendre des comptes sur l'utilisation des fonds et les résultats obtenus.

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

- bonne gouvernance : respect des libertés publiques, des droits individuels et de la liberté d'expression, efficacité des pouvoirs publics, indépendance de la justice, contrôle de la corruption ;

- liberté économique : faibles risques-pays et inflation, politique fiscale équilibrée, politique d'ouverture commerciale, encadrement juridique du commerce, nombre de jours nécessaires à une création d'entreprise ;

- investissement dans le capital humain : dépenses en faveur de l'éducation primaire et de santé publique, taux de vaccination, part de la population féminine ayant achevé des études primaires. Actuellement, un groupe de travail réfléchit à l'ajout de critères supplémentaires reflétant la gestion des ressources naturelles.

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

Parallèlement aux critères de perfor-



mance, les pays éligibles doivent également respecter des critères de niveau de revenu, puisque le MCA a aussi pour vocation d'être un outil de lutte contre la pauvreté. Néanmoins, comme pour l'AID, ce dernier critère n'est pas le plus important, puisque les pays éligibles comptent des pays parmi les moins avancés, mais également des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (moins de 3 255 dollars par habitant). Pour l'année 2006, 23 pays sont déclarés éligibles aux financements du MCA. Parmi les 23 pays éligibles, 13 sont africains, 4 d'Amérique Latine, 3 d'Asie, 2 d'Europe de l'Est et 1 pays du Pacifique.

### Le cas de l'aide française

Une série d'études tend à montrer que les niveaux de performance et de pauvreté ne sont pas des critères prépondérants dans l'allocation de l'aide française, et que le mode d'allocation est relativement plus favorable aux pays à revenu intermédiaire<sup>11</sup>. Les débats et développements académiques ont encore eu peu d'impact sur les modes d'allocation de l'aide française, même si une réflexion est en cours dans le cadre du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (Cicid), qui fixe les grandes orientations de la politique française de coopération. Le relevé de conclusions du Cicid de juillet 2004 a mis l'accent sur la nécessité d'adopter une méthodologie d'évaluation des performances des principaux receveurs d'aide française (pays dits « membres de la zone de solidarité prioritaire » - ZSP) et d'affecter les flux additionnels

d'APD aux pays les plus à même de tirer parti de cette aide.

La réflexion en cours vise à répondre à trois objectifs :

- le premier est d'assurer un recentrage géographique de l'aide française pour renforcer son efficacité, puisque la mise en place de la ZSP en 1998 n'a pas réellement permis de concentrer l'aide sur les pays jugés prioritaires, les pays hors ZSP continuant à recevoir une part importante de l'APD française. Par ailleurs, la liste des pays constituant la ZSP apparaît trop longue pour qu'elle puisse réellement constituer un facteur de concentration des flux d'aide ;

- le second objectif est de pouvoir disposer d'une meilleure prévisibilité de l'aide. Actuellement, le montant total des aides françaises allouées à chaque pays est constaté *ex post*, ce qui complique la gestion des flux externes par les pays bénéficiaires ;

- enfin, le troisième vise à rendre plus lisible le mode d'attribution des aides. La multiplication des intervenants et des instruments de l'aide publique française rendent les modalités d'attribution très opaques et, en conséquence, sujettes à critiques.

### LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR LES MODÈLES D'ALLOCATION OPTIMALE DE L'AIDE

L'idée sous-jacente aux modèles d'allocation optimale de l'aide est qu'en présence d'une grande rareté des ressources allouées à l'APD, les agences d'aide au développement se doivent de

l'utiliser de la manière la plus efficace possible pour réduire la pauvreté. Les normes ainsi définies n'ont pas pour vocation d'être un carcan rigide appliqué aux politiques des donateurs, mais visent plutôt à fixer des repères dont il est possible de s'écarter en fonction des circonstances. Cette approche comporte néanmoins des limites, notamment du fait des hypothèses discutables retenues : quels impacts relatifs de la croissance et de la redistribution sur la réduction de la pauvreté ? quel rôle pour les politiques économiques ? *quid* de l'égalité des chances ?

### Règle « versus » discrétion

L'argument central justifiant un modèle d'allocation optimale de l'aide est de tenter d'établir une règle qui permette d'identifier une allocation géographique maximisant un objectif donné, ici la réduction de la pauvreté. L'avantage du principe d'une règle par rapport à un système discrétionnaire est celui d'un engagement crédible des pays donateurs permettant d'aboutir à de meilleures réalisations dans la lutte contre la pauvreté à long terme. Cet avantage peut être encore renforcé dans le cas de l'aide publique où la discrétion tend largement à favoriser les considérations politiques et commerciales des pays donateurs, par rapport à un objectif de développement des pays receveurs. Ceci est particulièrement problématique si les intérêts propres des donateurs sont contradictoires avec les objectifs de développement. Une règle d'allocation d'aide permet également de rendre cette allocation plus

prévisible, à l'heure où l'imprévisibilité des flux d'aide est largement critiquée, et identifiée comme facteur d'inefficacité.

Néanmoins un système discrétionnaire n'a pas que des inconvénients. Il peut permettre au décideur politique de répondre plus rapidement et de manière innovante à des problèmes imprévus comme, par exemple, les chocs externes subis par les pays en développement. Bien sûr, la question de la supériorité de la règle sur la discrétion dépend crucialement de la crédibilité de l'engagement des pays donateurs à suivre cette règle. Enfin, l'exigence d'une règle est plus ou moins capitale selon que le donateur est multilatéral ou bilatéral : une norme semble indispensable pour une institution comme l'AID qui alloue quelque 33 milliards de dollars à 81 pays éligibles sur la période 2006-2008, à partir des contributions de 40 pays donateurs.

### Des hypothèses discutables et discutées

Si le principe d'une règle et de ses avantages par rapport à un système discrétionnaire peut être débattu, les objectifs et les hypothèses sous-tendant cette règle le sont encore davantage.

### Les rôles respectifs de la croissance et de la redistribution

Le modèle d'allocation optimale proposé par Paul Collier et David Dollar formule une hypothèse forte concernant l'influence de l'aide sur la réduction de la pauvreté : l'effet de l'aide

sur le niveau de pauvreté ne passe que par la croissance économique. Mais cette hypothèse est critiquable sur deux fronts. Tout d'abord, elle suggère implicitement que l'aide n'a pas d'effet direct sur la pauvreté. Or, une aide ciblée, par exemple sur les programmes de vaccination ou les investissements en capital humain, n'est susceptible d'affecter la croissance que sur le long terme, mais peut toutefois réduire la pauvreté (et ce, indépendamment des performances de croissance). Des analyses économétriques ont d'ailleurs mis en évidence un effet direct de l'aide sur des indicateurs de pauvreté, ou encore un effet indirect qui passe par d'autres canaux que celui de la croissance. Ainsi, par exemple, l'étude de Karuna Gomanee, Sourafel Girma et Olivier Morrissey<sup>12</sup> suggère une influence positive de l'aide sur l'indicateur de développement humain et sur la réduction de la mortalité infantile (deux indicateurs de bien-être des populations très fortement corrélés aux niveaux de pauvreté), effet qui passe par le financement de dépenses publiques favorables aux plus pauvres.

Ensuite, s'il existe un assez large consensus concernant la nécessité de la croissance économique pour lutter contre la pauvreté, la question de savoir si la croissance est suffisante reste très débattue. Un certain nombre d'études récentes ont tenté de déterminer dans quelle proportion les bénéficiaires de la croissance profitent aux populations les plus pauvres. David Dollar et Aart Kraay<sup>13</sup> ont ainsi mis en évidence que la croissance est neutre en termes de répartition des revenus, puisque le revenu des populations les plus pauvres augmente avec la

croissance dans la même proportion que le revenu moyen de la population totale. Toutefois, pour un niveau donné de croissance économique, la réduction de la pauvreté dépend très fortement du niveau initial des inégalités<sup>14</sup> et de la manière dont la répartition des revenus change avec la croissance. L'influence d'autres conditions structurelles sur le lien croissance-pauvreté a également été mise en évidence : la part de l'agriculture dans le PIB, les caractéristiques démographiques (taux de croissance de la population, distribution de la population entre les secteurs ruraux et urbains) peuvent affecter la contribution de la croissance à la lutte contre la pauvreté.

Ainsi, pour atteindre les OMD, la croissance ne sera peut-être pas suffisante (et une redistribution des revenus nécessaire), si les caractéristiques structurelles des pays impliquent une croissance peu, ou pas assez, favorable aux plus démunis. Dans ce cas, le rôle de l'aide ne serait plus uniquement de promouvoir la croissance, mais aussi de soutenir des politiques spécifiquement axées sur l'équité en matière de dépenses sociales (accès aux soins de santé primaire, éducation de base...).

### Rôle des politiques économiques

Paul Collier et David Dollar formulent une deuxième hypothèse essentielle à leur analyse : l'efficacité de l'aide dépend de la qualité des politiques économiques des pays en développement. Cette hypothèse peut également être remise en question sur la base de deux arguments. Tout d'abord, des conditions alternatives d'efficacité de l'aide ont été identifiées dans la littérature,

conditions qui, si l'on souhaite analyser l'impact de l'aide sur la croissance, doivent également être prises en compte. Ainsi, par exemple, il a été mis en évidence que l'aide est plus efficace dans les pays vulnérables aux chocs climatiques et commerciaux et dans les situations de post-conflit. De plus, la capacité d'absorption de l'aide par les pays joue comme un facteur qui limite l'effet de l'aide sur la croissance : l'aide ayant des rendements marginaux décroissants, passé un certain niveau, 1 dollar supplémentaire d'aide devient relativement moins efficace.

Le deuxième argument est relatif à l'influence de l'aide sur les politiques économiques des pays receivers. Si cette influence est positive, l'efficacité de l'aide en termes de croissance sera d'autant plus grande que les politiques sont initialement faibles, les perspectives d'amélioration étant alors plus importantes. Une telle relation dynamique entre l'aide, la croissance et les politiques économiques a été mise en évidence par Lisa Chauvet et Patrick Guillaumont<sup>15</sup>. Les implications pour l'allocation de l'aide sont alors radicalement différentes de celles de Paul Collier et David Dollar : plutôt que de cibler les pays ayant des politiques économiques saines, l'aide devrait se diriger vers les pays présentant les plus fortes perspectives d'amélioration des politiques économiques.

### L'égalité des chances

L'approche de Paul Collier et David Dollar, consistant à accorder de l'aide aux pays les plus pauvres et les mieux à même d'en faire un usage efficace, présente l'inconvénient de laisser subsister

d'importantes inégalités de risques de pauvreté entre des individus vivant dans des pays dont les handicaps structurels (indépendants des politiques économiques) sont très différents. Pour prendre en compte cette dimension, Jean-David Naudet et Denis Cogneau<sup>16</sup> proposent un modèle alternatif d'allocation de l'aide inspiré des théories post-welfaristes de la justice sociale et fondé sur le principe d'égalisation du risque de pauvreté. Ce modèle vise à cibler l'aide sur les pays souffrant des plus grands handicaps structurels de croissance plutôt que sur les pays ayant adopté des politiques saines par le passé. Il s'agit donc de tenir compte davantage des caractéristiques des pays résultant de circonstances ou d'handicaps géographiques et historiques, plutôt que des efforts fournis par ces pays. Les résultats du modèle tendent à prescrire des montants plus importants d'aide aux pays les plus pauvres que le modèle de Paul Collier et David Dollar, mais aussi potentiellement aux pays considérés comme ayant des « États fragiles ». Néanmoins, subsiste la question de savoir si une allocation fondée sur le principe d'équité permet de sortir davantage d'individus de la pauvreté qu'une allocation fondée sur les performances.

La question de l'allocation de l'aide, dans la perspective de sa rationalisation, ne peut être abordée indépendamment de celle de l'efficacité de l'aide en matière de croissance et de réduction de la pauvreté. Malgré la profusion d'études sur ce sujet, de nombreuses incertitudes persistent essentiellement dans deux domaines :

- l'influence de l'aide sur la croissance, puis de la croissance sur la réduction de la pauvreté ;  
 - l'influence directe de l'aide sur la réduction de la pauvreté et des inégalités. Ce dernier point fait, aujourd'hui,

l'objet d'une attention particulière au sein de la communauté des bailleurs de fonds, notamment multilatéraux, qui s'intéressent de plus en plus au rôle des politiques de redistribution dans le processus de développement.

### NOTES

1. Cf. Severino et Charnoz, 2005.
2. Cf. McKinlay et Little, 1978 ; Maizels et Nissanke, 1984.
3. Cf. Alesina et Dollar, 2000.
4. Cf. Berthélémy et Tichit, 2004.
5. Cf. Condoleeza Rice, 2006.
6. Cf. Moss et *al.*, 2005.
7. Cf. Burnside et Dollar, 2000.
8. Cf. Collier et Dollar, 2001, 2002.
9. Pour une revue des débats, cf. Amprou et Chauvet, 2004.
10. Cf. Collier et Dollar, 2002.
11. Cf. Cerdi, 2001 ; Dollar et Levine, 2004 ; Roodman, 2004 ; Amprou et *al.*, 2005.
12. Cf. Gomanee, Girma et Morrissey, 2003.
13. Cf. Dollar et Kraay, 2002.
14. Cf. Bourguignon, 2001.
15. Cf. Chauvet et Guillaumont, 2004.
16. Cf. Naudet et Cogneau, 2004.

### BIBLIOGRAPHIE

- ALESINA A. et DOLLAR D., *Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?*, Journal of Economic Growth, vol. 5, 2000, pp. 33-65.
- AMPROU J. et CHAUVET L., *Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats*, AFD, notes et documents n° 6, 2004.
- AMPROU J., GUILLAUMONT P. et GUILLAUMONT JEANNENEY S., *Aid Selectivity According to Augmented Criteria*, AFD, document de travail n° 9, 2005.
- ANNAN K., *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, introduction, rapport du groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement, Nation unies, 2004.
- BERTHÉLÉMY J.-C. et TICHIT A., *Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions. A Three-dimensional Panel Analysis*, International Review of Economics & Finance, vol. 13, n° 3, 2004, et document de travail n° 2002/123, World Institute for Development Economics Research (WIDER).

- BOURGUIGNON F., *The Growth Elasticity of Poverty Reduction : Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods*, Mimeo, DELTA, 2001.
- BURNSIDE C. et DOLLAR D., *Aid, Policies and Growth*, American Economic Review, vol. 90, 2000, pp. 847-868.
- CHAUVET L. et GUILLAUMONT P., *Aid and Growth Revisited : Policy, Economic Vulnerability and Political Instability*, in Kolstad I., Stern N. et Tungodden B. *Toward Pro-Poor Policies. Aid, Institutions and Globalization*, Banque mondiale et Oxford University Press, avril 2004.
- CERDI (Centre d'études et de recherches sur le développement international), *L'allocation de l'aide française : déterminants et comparaison avec l'ensemble des pays membres du CAD*, Mimeo, 2001.
- COLLIER P. et DOLLAR D., *Aid Allocation and Poverty Reduction*, European Economic Review, vol. 46, n° 8, 2002, pp. 1475-1500.
- COLLIER P. et DOLLAR D., *Can the World Cut Poverty in Half ? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals*, World Development vol. 29, n° 11, 2001, pp. 1787-1802.
- DOLLAR D. et KRAAY A., *Growth Is Good for the Poor*, Journal of Economic Growth, vol. 7, n° 3, 2002, pp. 195-225.
- DOLLAR D. et LEVIN V., *The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002*, World Policy Research Bank, document de travail n° 3299, 2004.
- GOMANEE K., GIRMA S. et MORRISSEY O., *Searching for Aid Thresholds Effects. Aid, Growth and the Welfare of the Poor*, CREDIT document de travail 02/05, university of Nottingham, 2003.
- MAIZELS A. et NISSANKE M.-K., *Motivations for Aid to Developing Countries*, World Development, vol. 12, 1984, pp. 879-900.
- MCKINLAY R.-D. et LITTLE R., *The French Aid Relationship : a Foreign Policy Model of the Distribution of French Bilateral Aid, 1964-1970*, Development and Change, vol. 9, 1978, pp. 459-478.
- MOSS T., ROODMAN D. et STANDLEY S., *The Global War on Terror and US Development Assistance : USAID Allocation by Country, 1998-2005*, Center for Global Development, document de travail 62, 2005.
- NAUDET J.-D. et COGNEAU D., *Qui mérite l'aide ? Égalité des chances versus sélectivité*, AFD, notes et documents n° 7, 2004.
- PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2005*, Pnud et Économica, 2005.
- RICE C., *Remarks on Foreign Assistance*, discours prononcé à la Georgetown University, 19 janvier 2006.
- ROODMAN D., *An Index of Donor Performance*, Center for Global Development, document de travail n° 42, 2004.
- SEVERINO J.-M. et CHARNOZ O., *Les mutations imprévues. État des lieux de l'aide publique au développement, Afrique contemporaine*, n° 213, hiver 2005.
- WOLFENSOHN J.-D., *A Partnership for Development and Peace*, in Goldin I., Karlsson M., Rogers H., Stern N. et Wolfensohn J.-D., *A Case for Aid. Building a Consensus for Development Assistance*, Banque mondiale, 2002.