

## Pourquoi rester sur des principes erronés en ce qui concerne l'allocation de l'aide entre pays ?

Patrick GUILLAUMONT

➔ PATRICK GUILLAUMONT est président de la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI). Il est également professeur émérite à l'Université d'Auvergne, membre du CERDI (Centre d'études et de recherches sur le développement international) qu'il a fondé en 1976, et directeur de la *Revue d'économie du développement*.

➔ SYLVIANE GUILLAUMONT-JEANNENEY est professeur émérite à l'Université d'Auvergne, chercheur au Cerdi et consultante pour la Ferdi. Elle est également membre du Conseil de surveillance de l'Agence française de développement. Ses thèmes de recherche principaux sont l'économie du développement, la coopération internationale, les politiques monétaires et budgétaires et les questions environnementales.

Alors que les conséquences de la dernière crise économique sur les pays les plus pauvres -qui n'en sont en aucun cas responsables- semblent lourdes et risquent d'être durables, des discussions sont en cours sur la reconstitution des ressources des principales banques multilatérales de développement.





.../... Lié à cette reconstitution figure l'accord des gouverneurs des banques sur les principes déterminant l'allocation de l'aide entre les pays éligibles. Dans les principales banques multilatérales de développement (BMD), ces principes sont résumés en une formule appelée «allocation de l'aide basée sur la performance» (ABP, en anglais «performance based allocation», PBA). Avec quelques petites différences d'une BMD à l'autre, la formule prévoit de déterminer le montant de l'aide par habitant que doit recevoir un pays en fonction de deux indicateurs principaux, le revenu par habitant et un indicateur de «performance», ce dernier étant prédominant. Plusieurs exceptions, faites de planchers, plafonds, ainsi que d'enveloppes spéciales sont également prévues afin de tempérer les résultats de la formule, en particulier pour traiter le cas des pays les plus grands, les plus petits et surtout les plus fragiles.

Un mécontentement croissant se manifeste parmi les chercheurs et les décideurs politiques au sujet de la formule de l'ABP telle qu'elle est conçue actuellement, notamment parce qu'elle ne prend pas en compte le besoin d'aide résultant de la vulnérabilité économique des pays. Cependant, il y a un fort risque qu'elle reste pratiquement inchangée. Les raisons fortes de modifier cette formule se heurtent à une inertie bureaucratique encore plus forte des institutions concernées.

Nous rappelons en premier lieu les défauts les plus importants de l'ABP, laquelle n'est ni équitable, ni efficace, ni encore moins transparente. Ensuite, nous proposons une réforme à la fois simple, logique et opérationnelle, qui consiste à ajouter des indicateurs de vulnérabilité et de faiblesse du capital humain aux critères déjà utilisés, et à supprimer la plupart des exceptions (pour les Etats fragiles), planchers (par pays) et plafonds (par tête ou pour certains grands pays) qui accompagnent généralement l'application de l'ABP. Enfin, nous expliquons pourquoi les raisons invoquées pour le rejet d'une telle réforme ne sont pas pertinentes. Une analyse plus

détaillée avec annexes a été présentée dans plusieurs publications auxquelles le lecteur peut se référer (**Amprou** et al. 2007, **Guillaumont** 2008, 2009, **Guillaumont** et **Guillaumont Jeanneney** 2009, **Guillaumont**, **Guillaumont Jeanneney** et **Wagner**, 2010).

## ► Principaux défauts de l'ABP actuelle

Six raisons principales sont à l'origine de l'insatisfaction actuelle à l'égard de l'ABP.

### **Confusion sur le sens du mot performance**

Le succès de l'ABP est sans aucun doute venu du mot «performance». Tout le monde souhaite que les pays en voie de développement soient performants et que l'aide encourage leur performance. Le problème se trouve dans l'ambiguïté du mot performance, ou plus précisément en ce que dans la formule de l'ABP la performance est entendue en un sens loin de sa véritable signification. La performance se rapporte aux résultats ou réalisations obtenues par un pays eu égard à une situation de départ donnée, alors que la performance de l'ABP se réfère à une évaluation subjective de la politique du pays, ce qui est tout à fait différent.

Cette évaluation repose sur le CPIA (Country Policy and Institutional Assessment). Bien que ce dernier ait fait l'objet de nombreux débats et diverses critiques, nous n'en concluons pas qu'il doit disparaître de la formule d'allocation, mais nous soutenons que, même révisé, il ne doit pas s'y voir donner autant de poids qu'aujourd'hui. Une préoccupation majeure vient de ce qu'il s'agit d'une évaluation subjective effectuée selon des normes uniformes, ce qui ne correspond pas spécialement aux principes d'alignement et d'appropriation si souvent réaffirmés au cours des réunions internationales. De plus, le CPIA n'est pas stable, ce qui rend l'allocation instable et difficilement prévisible (alors que la prévisibilité est une autre préoccupation de la

communauté internationale). Enfin il est pro-cyclique dans une majorité de cas, ce qui signifie que les pays reçoivent moins d'aide quand ils en ont plus besoin.

### **Déni de l'existence de handicaps structurels pour la croissance, en particulier la vulnérabilité**

Pourquoi ne pas considérer que l'allocation de l'aide doit d'abord être équitable? Bien sûr les avis sont partagés sur le sens du mot équité. Un sens communément accepté est celui de l'égalité des chances. Viser l'égalité des chances entre les pays dans l'allocation de l'aide implique de prendre en compte les obstacles structurels à la croissance auxquels ils doivent faire face. Il s'agit d'une conception dynamique de la justice au regard des perspectives de croissance. La formule actuelle de l'ABP ne prend pas en compte certains handicaps structurels majeurs que les Nations Unies examinent pour identifier les pays les moins avancés (PMA). Il s'agit de la vulnérabilité économique et de la faiblesse du capital humain que connaît un pays indépendamment de sa volonté politique actuelle. Cette vulnérabilité est due à la récurrence des chocs exogènes, qu'ils soient naturels ou externes (les sécheresses aussi bien que l'instabilité des prix des produits de base) et à l'exposition à ces chocs (petite taille, éloignement, structure de production).

### **Oubli des enseignements de la littérature sur l'efficacité de l'aide**

Bien que l'impact de la gouvernance des pays receveurs sur l'efficacité de l'aide qu'ils reçoivent ait été discuté à maintes reprises dans la littérature académique, il existe un consensus pour considérer que l'efficacité de l'aide dépend des caractéristiques spécifiques des pays bénéficiaires. Parmi ces caractéristiques, la vulnérabilité aux chocs exogènes a reçu une attention grandissante, pas toujours bien comprise dans les cercles politiques. Certes, les chocs et la vulnérabilité sont des facteurs négatifs de développement, alors que la bonne gouvernance en

est un facteur positif, mais l'une et l'autre sont aussi des facteurs qui augmentent l'efficacité de l'aide. En d'autres termes, une raison majeure pour laquelle l'aide peut avoir un impact macroéconomique sur la croissance et le développement, c'est son effet stabilisateur : l'aide atténue l'impact négatif des chocs.

### **Application d'une double peine ... et confusion entre l'allocation de l'aide et les modalités de l'aide**

Le fait de ne considérer que la qualité de la gouvernance et de la politique comme critère d'allocation de l'aide a une conséquence inéquitable et inattendue. Les populations souffrant d'un mauvais gouvernement et de mauvaises politiques sont alors pénalisées par l'allocation de l'aide. Elles sont sanctionnées deux fois... grâce à l'aide!

Cela ne signifie pas que la politique d'aide ne doit pas prendre en compte la qualité de la gouvernance et de la politique, mais elle devrait le faire au travers de modalités de l'aide plutôt que du volume d'aide (en donnant moins d'aide budgétaire et plus d'aide-projet, et notamment à travers des circuits privés).

### **Des exceptions rendues aussi importantes que la règle, dont résultent opacité et manque de cohérence**

Rencontrant des difficultés pour appliquer rigoureusement l'ABP, les BMD ont été amenées à multiplier les exceptions au moyen de planchers, plafonds, et en appliquant un traitement spécial à certains pays. Notamment, lorsque le niveau de CPIA a atteint des niveaux très faibles à cause de situations chaotiques ou de conflit civil - ce qui est le cas des Etats dits fragiles ou des pays en situation de post-conflit - un traitement spécial a été conçu, leur faisant bénéficier d'une allocation plus élevée que celles des pays ayant un faible CPIA, mais pas suffisamment faible pour les rendre éligibles à ce traitement spécial.

Le résultat final est un traitement purement curatif et nullement préventif de la fragilité, de

plus dans un cadre opaque et peu cohérent. D'autres exceptions conçues pour traiter le cas des pays très grands ou très petits ont amplifié l'opacité et le manque de cohérence dû aux effets de seuil.

En résumé, l'ABP actuelle ne correspond plus aux principes d'équité, d'efficacité et de transparence auxquels elle était supposée correspondre initialement.

## ► Grandes lignes d'une nouvelle méthode

Nous suggérons de réformer la formule de l'ABP pour la rendre plus équitable, plus efficace dans la promotion du développement et plus transparente, en modifiant et en rééquilibrant les variables retenues dans la formule, et en même temps en limitant les exceptions comme les planchers, plafonds et enveloppes spéciales. Nous nous concentrons particulièrement sur l'Afrique en nous référant à une étude faite pour la Banque Africaine de Développement, dans laquelle la méthode ici résumée est expliquée plus en détail (Guillaumont et Guillaume Jeanneney 2009). Des simulations similaires ont été réalisées à la FERDI pour l'allocation de l'aide de l'IDA, et ont donné des conclusions similaires (Guillaumont, Guillaume-Jeanneney et Wagner, 2010).

### Ajout de deux nouvelles variables

Dans la formule, deux nouvelles variables seraient ajoutées au revenu part tête (gross national income, GNIpc) et à la mesure actuelle de la « performance » du pays. Ces deux variables seraient mesurées par des indicateurs reconnus internationalement.

La première nouvelle variable est la vulnérabilité économique structurelle, mesurée par un indice reflétant à la fois l'ampleur des chocs exogènes récurrents, qu'ils soient naturels ou externes, et l'exposition à ces chocs. L'introduction de cette variable se justifie car elle correspond à la fois au but de compenser un handicap et à un facteur d'efficacité de l'aide.

La seconde nouvelle variable serait le faible niveau de capital humain, mesurée également par un indice reflétant à la fois le niveau d'éducation et le niveau de santé et d'alimentation. L'introduction de cette variable se justifie essentiellement parce qu'elle correspond à un handicap structurel pour la croissance.

Il est suggéré d'utiliser l'Indice de Vulnérabilité Economique (IVE) et l'Indice de Capital Humain (HAI), indices de handicap structurel mis au point aux Nations unies pour identifier les pays les moins avancés. Il est à noter que la Banque de Développement des Caraïbes (BDC) utilise déjà un indicateur de vulnérabilité.

Pourquoi proposer l'utilisation de HAI au lieu de l'indice de développement humain (IDH) qui est plus connu et publié annuellement dans le rapport sur le développement humain du PNUD ? Il y a deux raisons : (1) la formule d'allocation se réfère déjà au revenu par tête, qui figure déjà dans l'IDH ; (2) les indicateurs de capital humain inclus dans le HAI sont à la fois statistiquement plus fiables et plus larges (incluant la sous-alimentation).

### Pondération discrétionnaire des composants

Pour rendre la formule facile à lire, il est proposé de mesurer tous les critères sur une échelle commune et compréhensible (de 0 à 100), puis d'inviter les administrateurs à choisir la pondération donnée à chaque composant ; la pondération la plus simple étant bien sûr un quart à chacun des quatre (GNIpc, "performance", EVI, HAI). Quoi qu'il en soit, le choix des pondérations est une décision politique qui doit être aussi transparente que possible.

De plus, pour éviter les effets de seuil liés aux planchers et plafonds établis dans le cas de dimensions démographiques extrêmes, soit très faibles, soit très élevées, le facteur population serait introduit avec un exposant inférieur à un, comme cela se fait déjà à la Banque Asiatique de Développement.

### **La pertinence du traitement intégré vérifiée par les simulations**

Plusieurs simulations faites pour le Fonds Africain de Développement montrent que l'application de l'ABP légèrement révisée, conduit à des résultats qui non seulement évitent les défauts de la formule actuelle, mais également permettent aux décideurs de traiter le cas des Etats fragiles, ainsi que celui des pays les plus petits et les plus grands, dans un cadre intégré et continu.

Des simulations similaires ont été faites pour l'allocation de ressources de l'IDA. Les deux séries de simulations montrent que la nouvelle méthode est applicable et peut conduire à des allocations plus ou moins différentes des allocations actuelles, selon les pondérations données aux composants de la formule.

### **► Les mauvaises raisons de rejeter la nouvelle démarche**

#### **Les donateurs et leur opinion publique seraient opposés au changement**

L'argument principal donné par les services chargés de la mobilisation des ressources et de l'application de la formule, est que les donateurs sont entièrement attachés à une formule qui, reposant sur une appréciation de la politique et de la gouvernance, peut leur donner l'assurance que les ressources seront bien utilisées. Les bureaucraties des BMD justifient parfois leur attitude défensive en invoquant une demande en ce sens des donateurs.

Mais l'environnement international, tout comme l'état d'esprit des donateurs, a changé. La dernière crise a démontré plus que jamais l'importance de la vulnérabilité. Les points de vue sur l'efficacité de l'aide ont aussi évolué, rendant plus clair le besoin d'une révision de la formule. Le paradoxe serait que, en renversant les rôles, une attitude conservatrice des services chargés de la mobilisation de l'aide conduise les

donateurs à diminuer leur contribution pour la reconstitution des ressources des BMD!

Le principe d'inclure la vulnérabilité structurelle économique parmi les critères d'allocation de l'aide a été clairement approuvé dans deux documents internationaux importants. Tout d'abord, dans le rapport du Secrétaire Général des Nations Unies au Forum de la Coopération pour le Développement ECOSOC en 2008. Puis, dans la Déclaration finale du Forum Ministériel Conjoint sur la Viabilité de la Dette organisée par le Secrétariat du Commonwealth et l'Organisation Internationale de la Francophonie en Avril 2009.

#### **La performance doit rester le critère-clé**

La réforme proposée n'implique pas d'abandonner le critère de performance. Elle n'implique même pas d'alléger le poids de la performance dans (le calcul de) l'allocation de l'aide, si le mot performance est pris dans son sens véritable (celui des résultats obtenus compte-tenu des conditions initiales). Puisque la vulnérabilité économique structurelle exerce un impact négatif (démonstré par des tests économétriques) sur le CPIA, l'introduire dans la formule de l'ABP signifie que l'évaluation des politiques et institutions est corrigée de l'influence exogène de la vulnérabilité. Le critère-clé devient une mesure plus pertinente de la performance, correspondant simplement à une ABP améliorée.

#### **Les perdants s'opposeront plus à la réforme que les gagnants ne la défendront**

Une réforme de l'allocation de l'aide sera probablement difficile à appliquer à volume d'aide constant, puisque certains y perdront alors que d'autres y gagneront. Mais elle est bien plus acceptable par tous les pays concernés si le montant total alloué augmente. Dans ce cas, il est concevable d'avoir un système transitoire, où aucun pays ne recevra un montant plus faible en raison de la nouvelle formule d'allocation.

### La vulnérabilité ne peut pas être mesurée

La vulnérabilité économique structurelle, la seule qui soit pertinente pour l'allocation de l'aide, peut être mesurée et l'a été par l'EVI, Index de Vulnérabilité Economique, utilisé aux Nations Unies pour l'identification des PMA. Bien que principalement conçu pour mesurer la vulnérabilité structurelle des pays à faible revenu, il est disponible pour tous les pays en voie de développement... et si besoin, il peut être adapté par chaque BMD à ses propres fins.

### La vulnérabilité peut être traitée autrement

La vulnérabilité devrait également être traitée par d'autres moyens, mais ces derniers ne permettent pas à la communauté internationale de répondre complètement au problème. Comme en témoigne l'expérience passée, les mécanismes de financement compensatoire, lorsque se produit un manque à gagner sur les recettes d'exportation, bien que nécessaires, sont trop longs à être mobilisés et trop hypothétiques, ou peuvent même conduire à de mauvaises incitations. De plus ils risquent d'être alloués arbitrairement. Il en est de même pour les enveloppes spéciales dites de vulnérabilité. Ceci est clairement illustré par les points faibles du traitement actuel des États fragiles. Les prêts dits contracycliques (tels qu'appliqués par l'AFD) représentent une exception intéressante: l'amortissement du prêt peut être modulé en fonction d'une variable exogène, telle que les termes de l'échange ou les exportations, mais ce ne peut être qu'une réponse partielle et progressive.

Plus important, le critère de vulnérabilité de l'allocation appliqué ex-ante a un rôle préventif, alors qu'un financement compensatoire, tout comme les enveloppes allouées aux États fragiles n'est que curatif... Il serait sans doute moins onéreux et/ou plus efficace d'éviter les effondrements et les conflits que de surmonter leurs conséquences.

### Un critère de vulnérabilité entraînerait un risque d'aléa moral

Cela pourrait être le cas si la vulnérabilité prise en compte n'était pas structurelle, en d'autres termes si elle dépendait de la politique actuelle. Au contraire, la vulnérabilité structurelle ne dépend pas de la politique actuelle. L'EVI mesure vraiment la vulnérabilité structurelle et ses composants peuvent difficilement être influencés par les perspectives d'allocation de l'aide. Le risque d'aléa moral est plus élevé avec un financement compensatoire des recettes d'exportation et il est probablement plus élevé aussi pour le traitement des États fragiles.

### ► Références

- **Amprou J., P. Guillaume** and **S. Guillaume Jeanneney**, "Aid Selectivity According to Augmented Criteria", *World Economy*, Vol. 30, n° 5, May 2007, p. 733-763.
- **Guillaume P.**, "An Economic Vulnerability Index: Its Design and Use for International Development Policy", *Oxford Development Studies*, Vol. 37, n° 3, September, 2009, p. 193-228.
- **Guillaume P.**, "Adapting Aid Allocation Criteria to Development Goals" An Essay for the UN Development Cooperation Forum, *FERDI Working Paper*, May 2008 (également disponible sur le site internet des NU).
- **Guillaume P., S. Guillaume Jeanneney**, and **D. Vencatachellum** "Accounting for Vulnerability of African Countries in Performance Based Aid Allocation", *Working paper series*, African Development Bank Group, Working paper n° 103, October 2009, 24p.
- **Guillaume P., S. Guillaume Jeanneney** and **L. Wagner**, "Augmenting IDA performance based allocation: the vulnerability issue", *Ferdi*, mars 2010



Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.



### **Contact**

[www.ferdi.fr](http://www.ferdi.fr)

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

