

L'économie politique de l'allocation de l'aide : du positif au normatif ou comment le positif et le normatif s'entremêlent.*

Patrick Guillaumont

➔ Patrick Guillaumont est Président de la Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International (Ferdi). Il est également fondateur de la Revue d'Economie du Développement. Ancien professeur à l'Université d'Auvergne il a fondé le Centre d'Etudes et de Recherches sur le Développement International (Cerdi) en 1976.

Parmi les nombreuses contributions de Jean-Claude Berthélemy à l'économie du développement, il en est une qui a particulièrement retenu l'attention, son article sur les facteurs de l'allocation géographique de l'aide entre pays receveurs. Je partirai de cet article bien connu (Berthélémy, 2006, voir aussi Berthélémy et Tichit, 2004) pour illustrer mon propos sur les liens, parfois difficiles à démêler, entre le positif et le normatif dans les questions d'aide au développement et plus particulièrement dans celle de leur allocation.



Marc McGillivray (2004) à la suite de White et McGillivray (1995) avait naguère distingué *trois approches* dans l'analyse de l'allocation de l'aide. La première, est l'approche *positive*, bien illustrée par l'article de Jean-Claude Berthelemy. La seconde, à l'opposé de la première est *normative* : il s'agit de savoir quelle est la meilleure allocation, ou l'allocation optimale, celle-ci pouvant être définie soit en général, pour toute l'aide mondiale, soit pour un bailleur de fonds particulier ; cette allocation optimale dans un cas ou dans l'autre se définit en fonction de critères qui sont supposés exprimer les préférences de la communauté internationale ou de tel bailleur de fonds particulier. Entre ces deux approches il existe une troisième que l'on peut appeler *mixte*, car à la fois positive et normative, et qui est celle de la sélectivité : c'est bien l'allocation effective qui est analysée, et dont la qualité est jugée en fonction de critères qui sont normatifs.

Il existe dans la littérature économique trois types d'études qui développent ces trois approches. Ils sont apparemment bien distincts. Mais la distinction n'est pas si claire quand on les examine en détail et chacun peut révéler un certain mixage entre le positif et le normatif.

Prenons d'abord le cas de l'approche positive. Jusqu'à quel point peut-elle être et quand devient-elle subjective et par là-même normative ? Dans une approche purement positive et hyper empirique les facteurs de l'allocation sont introduits dans une régression estimant l'allocation et conservés en fonction de leur pouvoir explicatif : on trouve ainsi la taille de la population, le revenu par tête et sa valeur au carré, la proximité géographique ou culturelle, les liens historiques, etc. Mais pour ne pas rester totalement empiriques, les économistes ont cherché à exprimer et à regrouper ces facteurs selon des hypothèses de comportement des donateurs. C'est ainsi qu'apparaît la distinction entre facteurs qui expriment l'intérêt de ceux-ci et facteurs qui expriment le besoin des pays receveurs (« égoïsme » vs « altruïsme »). Et c'est là que les difficultés apparaissent, que l'ambiguïté du purement positif

se révèle. Prenons par exemple le facteur négatif très robuste qu'est la taille de la population : il révèle la préférence des bailleurs de fonds pour les petits pays. Est-ce dans l'intérêt des donateurs, puisqu'ainsi ils sont supposés pouvoir acheter plus de voix aux Nations unies ou en tout cas exercer plus d'influence sur les pays aidés s'ils sont plus petits ? Ou bien la préférence pour les petits pays traduit-elle de la part de ceux-ci un besoin plus fort d'appui extérieur en raison du handicap économique qui résulte de leur petite taille démographique, en particulier de leur plus forte vulnérabilité ? Prenons de même le cas de la relation non linéaire qui existe entre le revenu par tête et l'allocation : si dans un premier temps l'allocation augmente avec le revenu par tête (avant de diminuer ensuite conformément à un principe de justice), ceci peut traduire l'intérêt des pays donateurs ou bailleurs de fonds, qui sont supposés alors se désintéresser des pays les plus pauvres pour des raisons commerciales ou bien le fait que dans ces pays il est difficile de déboursier efficacement en raison des limites supposées à la capacité d'absorption¹. Prenons enfin encore l'impact des liens historiques et culturels : traduisent-ils la volonté de poursuivre une influence néo coloniale ou sont-ils l'expression d'une responsabilité particulière, voire encore le fait qu'une meilleure connaissance des pays est un facteur d'efficacité ? Ces exemples illustrent à quel point il est difficile et sans doute artificiel d'opposer les intérêts des donateurs et les besoins des receveurs, comme si finalement les uns et les autres étaient par nature antagoniques.

Considérons maintenant les analyses de l'allocation optimale, qui sont par nature normative. Jusqu'à quel point sont-elles subjectives ou fonctions de jugement de valeur particulier ? Certes l'allocation la meilleure pour tel ou tel bailleur de fonds particulier correspond à sa propre fonction d'objectifs, et c'est pourquoi tout naturellement elle diffère d'un donneur à

1. Celle-ci est certes un argument trop facilement utilisé pour tenter de justifier un niveau d'aide faible (cf Guillaumont et Guillaumont Jeanneney, 2008)

l'autre. À l'échelle mondiale l'allocation optimale dépend évidemment aussi de la fonction d'objectifs de la communauté internationale. Après l'adoption des OMD au premier rang desquels figurait la réduction de moitié de la pauvreté, il était concevable de rechercher une allocation optimale qui minimise la pauvreté, soit la pauvreté globale dans le monde (le modèle le plus connu étant celui de Collier et Dollar, 2002), soit la pauvreté moyenne de chaque pays (le choix entre l'une ou l'autre option est certes lui-même normatif). On peut alors concevoir une analyse globale objective de ce qu'est l'allocation optimale au regard d'un objectif de réduction (ou d'éradication) de la pauvreté. On n'échappe pas ce faisant à une double difficulté l'une, normative, qui est de mesurer de façon juste ce que signifie l'objectif de réduction de la pauvreté et l'autre, positive, qui est d'estimer la relation entre l'aide et la réduction de la pauvreté.

À l'échelle de chaque donneur, le même type de problème apparaît quand on cherche à établir une fonction normative d'allocation à partir d'un objectif donné. C'est au fond ce qu'ont cherché à faire les banques multilatérales de développement à travers la fameuse PBA qui dans sa version originale, largement partagée et encore communément acceptée, définit à partir d'une enveloppe d'aide donnée l'allocation que doit recevoir chaque pays membre en fonction d'un objectif de performance. La question s'est compliquée lorsque s'est ajouté un objectif d'apporter un appui aux pays les plus fragiles alors même que leur fragilité était mesurée avec un signe opposé par le même indice qui servait à mesurer leur performance. La solution que nous avons proposée et que nous espérons voir adopter par la Banque africaine de développement est d'introduire dans la fonction d'allocation à côté des variables traditionnelles de revenu et de performance des variables représentant les différentes formes de vulnérabilité structurelle auxquelles les pays ont à faire face (voir la section spéciale du numéro de février 2017 de *World Development*, sous la direction de Guillaumont et

McGillivray)². De nouveau se mêlent une question normative, qui est de définir l'objectif, et une question positive, qui est de savoir quelle est l'allocation la mieux à même de l'atteindre.

On conçoit alors que *quand il s'agit de la sélectivité, c'est-à-dire de l'approche intermédiaire*, l'ambiguïté s'amplifie, comme les difficultés conceptuelles. Et pourtant cette approche est celle qui a eu sans doute le plus d'impact pour les politiques. Elle manifeste la double difficulté de la définition d'une norme et d'un accord sur les facteurs d'efficacité de l'aide. Revenons vingt ans en arrière. Ce que l'on a appelé la sélectivité au début des années 2000 c'était la mesure dans laquelle l'aide est allouée à des pays qui avaient de bonnes politiques. On supposait que l'aide était plus efficace dans les pays où les politiques étaient bonnes, ce qui était contesté (confusion entre l'effet moyen et l'effet marginal). Et comme on utilisait un indicateur uniforme de la bonne politique, on tournait le dos aux principes d'appropriation et d'alignement de la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide.

C'est la raison pour laquelle nous avons proposé une autre mesure de la sélectivité, reposant sur plusieurs critères (Amprou, Guillaumont, Guillaumont Jeanneney, 2007). Les critères choisis le sont principalement en fonction d'un objectif d'équité, mais sans perdre de vue l'objectif d'efficacité. Pour traduire l'objectif d'équité, à côté de la faiblesse du revenu par tête, deux indicateurs de handicap structurel au développement sont retenus, ceux-là même qui sont utilisés par les Nations unies pour identifier les pays les moins avancés à savoir un indicateur de vulnérabilité économique structurelle (EVI) et un indicateur de faiblesse du capital humain (HAI). Ces deux indicateurs en particulier la vulnérabilité économique sont aussi des indicateurs d'efficacité, car l'impact marginal de l'aide est plus élevé dans les pays les plus vulnérables, l'aide atténuant l'impact des chocs (Guillaumont et Chauvet, 2001, Chauvet et Guillaumont, 2009, Collier et

2. Proposition adoptée par l'Union européenne en 2014 pour le FED et le DCI

Goderis, 2009, Wagner, 2014), ainsi que dans les pays à faible capital humain, dans la mesure où l'aide sert à l'améliorer et où son utilité marginale est d'autant plus forte que son niveau est bas. Un quatrième critère était également introduit, celui de la qualité de la gouvernance, par esprit de synthèse avec l'approche traditionnelle de la sélectivité et parce que ce critère s'il ne se justifie pas en termes d'efficacité marginale peut se justifier comme une incitation à améliorer la politique économique comme facteur favorable au développement.

Quant à la façon de mesurer la sélectivité au regard de ces quatre critères (ou d'autres qui pourraient être jugés pertinents) deux méthodes peuvent être et ont été utilisées. L'une consiste à déduire un indicateur synthétique de sélectivité à partir de la valeur des élasticités de l'allocation par rapport à chacun des critères, telle qu'elles peuvent être estimées dans une régression de l'allocation de l'aide de chaque donneur entre différents pays receveurs. L'autre consiste à définir un indicateur synthétique de sélectivité à partir du niveau moyen pondéré des indicateurs correspondants à chacun des critères dans les

différents pays receveurs. Qu'il s'agisse de l'une de l'autre méthode les résultats obtenus sont évidemment différents de ce que l'on obtient au moyen de la sélectivité traditionnelle. Comme la seconde méthode, moyenne plutôt que marginale, est plus parlante elle a été appliquée par la Ferdi à différentes reprises (voir Guillaumont Jeanneney et Le Velly, 2011) et récemment encore (Boussichas M., Vaillé J., Voituriez T., Ferdi-Iddri, 2019). Nous avons cette fois appliqué un cinquième critère, le PVCCI (Physical Vulnerability to Climate Change Index), afin de prendre en compte un objectif devenu consensuel, l'adaptation au changement climatique dans l'allocation des fonds qui lui sont destinés (proposition développée dans Guillaumont 2015, in Barrett S., C. Carraro and J. de Melo, 2015).

Ce critère de vulnérabilité physique au changement climatique serait également à prendre en compte dans le calcul d'une allocation optimale...mais aussi dans l'estimation des facteurs positifs de l'allocation des fonds concessionnels pour autant que les bailleurs de fonds deviendraient plus sensibles à ce qui correspond sans ambiguïté à des besoins créés par le changement climatique.

► Références

- **Amprou J., P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney** (2007) «Aid Selectivity According to Augmented Criteria», *The World Economy*, vol. 30(5), pp. 733-76
- **Berthelemy J-C.**, (2006), «Bilateral Donor's Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same?», *Review of Development Economics*, vol. 10(2), pp.179-194.
- **Berthelemy J-C., A. Tichit** (2004), «Bilateral Donors' Aid allocation Decisions. A Three Dimensional Panel Analysis», *International Review of Economics and Finance*, vol. 13(3), pp. 253-274
- **Boussichas M., J. Vaillé, T. Voituriez T.** (2019) «Tackling inequalities and vulnerabilities: Why and how G7 development policies could do better», Rapport Ferdi-Iddri, juillet 2019
- **Chauvet L., P. Guillaumont** (2009) «Aid Volatility and Growth Again : When aid volatility matters and when it does not», *Review of Development Economics*, vol. 13(3), pp. 452-463
- **Collier P., D. Dollar** (2002) «Aid, Allocation, and Poverty Reduction», *European Economic Review*, vol. 48(5), pp. 1125-45
- **Closset M., S. Feindouno, P. Guillaumont, C. Simonet** (2017) «A Physical Vulnerability to Climate Change Index: Which are the most vulnerable developing countries?», Ferdi Document de travail, P213, December (revised version October 2018)
- **Guillaumont P.** (2015), «Measuring vulnerability to climate change for allocating funds for adaptation», in Barrett S., C. Carraro and J. de Melo, *Towards a Workable and Effective Climate Regime*, CEPR, Ferdi, A VoxEU.org Book, pp. 515-533
- **Guillaumont P., L.Chauvet** (2001), «Aid and Performance: A Reassessment», *Journal of Development Studies*, vol. 37(6), pp. 66-87
- **Guillaumont P., M. McGillivray** (2017), Guest Editors of a Special Section «Reforming Performance-Based Aid Allocation Practice», *World Development*, vol. 90, February, pp. 1-40, including contributions by F.Bourguignon, P.Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney, K.Pham, J.-P. Platteau, L.Wagner.
- **Guillaumont Jeanneney S., G. Le Velly** (2011) «Les indicateurs de sélectivité de l'aide» Ferdi, Document de travail I12, septembre 2011
- **McGillivray M.** (2004), «Descriptive and Prescriptive Analyses of Aid Allocation: Approaches, Issues, and Consequences» *International Review of Economics and Finance*, vol. 13(3), pp. 275-292
- **Wagner L.** (2014) «Identifying Thresholds in Aid Effectiveness», *Review of World Economics*, vol. 150 (3), pp. 619-638
- **White H., M. McGillivray** (1995), «How Well Aid is Allocated? Descriptive Measures of Aid Allocation: A Survey of Methodology and Results», *Development and Change*, vol. 26(1), pp. 163-184



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

contact@ferdi.fr

+33 (0)4 73 17 75 30

n° ISSN : 2275-5055

