



**Principes d'allocation de l'aide  
Implications pour l'aide européenne**

***Principles of aid allocation  
Implications for European aid***

par

**Patrick Guillaumont**

*Atelier organisé par la Ferdi*

Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne  
Bruxelles, le 29 mai 2012



## Le contexte international du problème

- Discussion en cours sur les principes d'allocation de l'aide européenne pour la période 2014-2020
- Au même moment débat parallèle au sein des banques multilatérales de développement (BMD)
- Lancé durant la période précédant la reconstitution des ressources de l'IDA et du FAD, de nouveau sur l'agenda of ces institutions
- Avec une préoccupation commune au sujet des problèmes de vulnérabilité économique et de fragilité des Etats
- Mouvement d'idées en faveur de la prise en compte de la vulnérabilité des pays receveurs dans l'allocation de l'aide, manifeste dans des UN SG reports aux DCF de 2008 et 2010, ainsi que dans diverses déclarations du Commonwealth Secretariat et de l'OIF



## Principes d'allocation généraux ou spécifiques ?

- Bien qu'ils doivent refléter une vision commune des objectifs de l'aide (contribuer à la réalisation des OMD), les principes peuvent différer selon les donateurs pour des raisons légitimes correspondant à la spécificité de chacun
- S'agissant des multilatéraux, besoin de trouver un consensus et de rechercher en même temps la transparence sur les principes
- Propension des BMD à utiliser des formules apparemment simples reflétant le consensus supposé, comme la PBA (*performance based allocation*)
- Mais en pratique consensus mou, nombreuses exceptions, et débat
- Paradoxe de la PBA : là où elle est le principe, elle n'est pas pleinement appliquée... mais là où elle ne l'est pas, le principe reste influent



## *Pour mémoire...*

### *PBA formula (IDA)*

- $A_i = \text{CPR}_i^5 \cdot \text{GNIpc}_i^{-0.125} \cdot P_i$   
avec  $\text{CPR}_i = 0.24 \text{CPIA}_{\text{ABC}} + 0.68 \text{CPIA}_{\text{D}} + 0.08 \text{PORT}$

### *PBA formula (AfDF)*

- $A_i = \text{CPA}_i^4 \cdot \text{GNIpc}_i^{-0.125} \cdot P_i$   
avec  $\text{CPA}_i = 0.26 \text{CPIA}_{\text{ABC}} + 0.58 \text{CPIA}_{\text{D}} + 0.2 \text{PPA}$

$A_i$  aide allouée au pays  $i$

CPR (CPA): country policy rating (assessment)

CPIA (Country policy and institutional assessment)

A,B,C,D: clusters du CPIA, cluster D = gouvernance

PORT ou PPA: qualité du portefeuille de la banque dans le pays



## Le débat sur la PBA et le besoin de principes équilibrés

- La PBA s'appuie sur la notion attirante, mais ambiguë de performance
- Elle donne en fait un poids écrasant à une évaluation, subjective et uniforme, des politiques économiques et de la gouvernance...
- ... donc un poids très faible aux besoins, mesurés de façon partielle
- Le problème de l'allocation pour une institution comme l'UE est de satisfaire simultanément trois principes :
  - *l'équité*, ou la réponse aux « besoins »
  - *l'efficacité*, ou la contribution au développement, « la performance »
  - la *transparence*, ce qui implique cohérence et simplicité



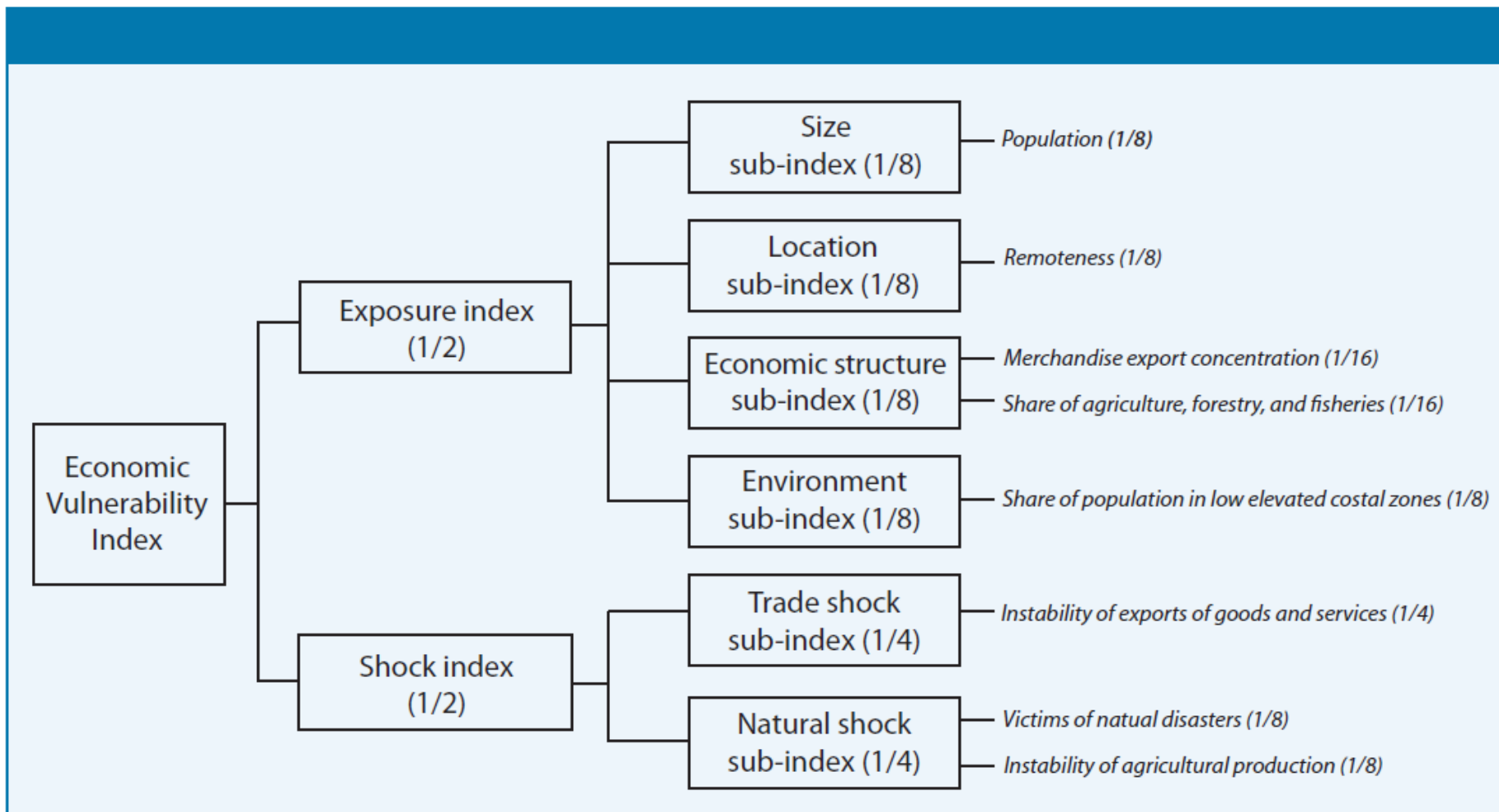
## Ce qui suit, en bref : propositions au regard de ces trois principes

- Examen successif des moyens de mettre en œuvre ces trois principes
- Ont en commun de conduire à prendre explicitement en compte la *vulnérabilité économique structurelle* des pays aux chocs récurrents naturels (ex sécheresses) ou externes (ex prix internationaux), vulnérabilité qui ne dépend pas de la politique présente des pays, et se mesure à partir d'indicateurs de l'ampleur des chocs et de l'exposition à ces chocs, comme fait dans l'Economic Vulnerability Index (EVI) des NU (cf. graph ci-après)
- Ont aussi en commun de conduire à privilégier une différenciation des pays au moyen de critères continus plutôt que de catégories
- Principes importants et pertinents pour l'aide européenne, comme le montrent les simulations faites par la Ferdi pour la CE

Figure III.3

### Composition of the Economic Vulnerability Index (EVI)

Numbers in parentheses indicate the weight in the overall EVI.





## L'équité, en réponse aux besoins

- La notion de besoins peut être trompeuse, si entendue comme autrefois en référence aux ressources requises pour atteindre un objectif de croissance
- Le principal critère « équitable » de besoins : le GNlpc
- Indique le risque de prévalence de la pauvreté, indépendamment de l'inégalité des revenus, laquelle peut être considérée comme la responsabilité présente du pays
- Fournit également une indication sur la présence de ressources minières ou pétrolières, ou encore sur l'existence d'apports importants d'autres bailleurs de fonds, facteurs de moindre besoin qui sont difficiles à prendre en compte autrement





## L'efficacité, plutôt que la « performance »

- Tout le monde est pour la performance, mais notion ambiguë, souvent transformée en slogan (« more for more », more of what?)
- En fait performance signifie des résultats eu égard à des conditions initiales (notamment les handicaps structurels)
- Or souvent performance évaluée en fonction d'indicateurs de politique (CPIA, Country Policy and Institutional Assessment...), non de résultats... évaluation subjective selon normes uniformes, de façon non conforme aux principes d'alignement et appropriation
- Et indicateurs (CPIA...), fonction de facteurs structurels exogènes
- Débat sur le fondement supposé du critère de performance :
  - récompense (risque de double peine pour les populations ),
  - incitation (attention aux handicaps),
  - efficacité?...



## L'équité, égalisation des chances

- L'équité ou la justice dans l'allocation de l'aide signifie contribuer à égaliser les chances de chaque pays de croître (ou d'atteindre les OMD) : conception moderne de la justice (Rawls, Sen...)
- Or chances d'atteindre les objectifs inégales en raison non seulement du niveau de revenu pc, mais aussi de handicaps structurels de croissance
- L'équité implique de prendre en compte ces handicaps, à savoir
  - le faible niveau du capital humain (éducation et santé)
  - la vulnérabilité
- Il existe des indicateurs pour le faire : HAI (Human Assets Index, indice composite de 4 indicateurs du niveau d'éducation et de santé et nutrition) et EVI, l'un et l'autre utilisés aux NU pour l'identification des PMA
- Les utiliser comme critères d'allocation conduit à accroître l'aide à ces pays et à opérer une « transition douce » pour ceux qui sont gradués



## L'efficacité, les indicateurs de ce dont elle dépend

- Leçons à tirer de quinze ans de travaux sur l'efficacité de l'aide
- La politique, initialement supposée être le facteur essentiel d'efficacité, est aujourd'hui considérée de façon plus nuancée (même si elle-même facteur direct de croissance)
- La vulnérabilité structurelle aux chocs naturels et externes au contraire, elle-même facteur négatif de croissance, accroît l'efficacité marginale de l'aide (Chauvet et Guillaumont, 2001, 2004, 2009, Collier et Goderis, 2009)
- Essentiellement en raison de son rôle d'amortisseur des chocs (impact stabilisateur)
- Raison *additionnelle* d'en faire un critère d'allocation



## **Transparence et cohérence : traiter les Etats fragiles dans un cadre intégré**

- Accord parmi les donateurs pour soutien particulier aux Etats fragiles (FS)
- Mais définition variable et nécessairement arbitraire de la catégorie FS
- Principalement définie en fonction d'indicateurs de politique (CPIA), d'où contradiction entre le soutien particulier aux FS et le principe même de la PBA, et traitement des FS dans les BMD sous la forme d'une exception au principe
- Conséquence : un effet de seuil inéquitable au détriment des pays proches du seuil... et un traitement curatif, nullement préventif
- Or les FS et les pays risquant de le devenir sont essentiellement des pays pauvres, à faible KH et forte vulnérabilité économique structurelle
- Allocation cohérente possible à partir de ces indicateurs généraux, d'autant mieux que l'indice de performance est adapté pour inclure indicateurs dynamiques de redressement de l'Etat (+ traitement spécifique de cas très exceptionnels)
- Et traitement de la fragilité à travers les *modalités* de l'aide



## Transparence et cohérence : traiter le problème de la dimension

- Comme pour les FS, très grands pays et très petits pays (le plus souvent insulaires) traités par voie d'exception (planchers, plafonds...)
- De nouveau, effets de seuil, inéquitables pour pays à proximité du seuil
- Retenir un indicateur de vulnérabilité fonction de la dimension est une réponse au problème, seulement partielle et insuffisante
- Nécessaire de prendre en compte explicitement la décroissance du besoin d'aide et de l'efficacité de l'aide avec la dimension (démographique) du pays en incluant le chiffre de la population avec un exposant  $\ll 1$



## Transparence et cohérence : l'agrégation des critères

- Nécessité d'un petit nombre de critères clairement établis, fussent-ils des critères reposant sur des indicateurs composites
- Choix de pondérations claires, de préférence égales, mais pouvant varier selon la préférence du donneur, voire selon l'instrument utilisé
- [[ Choix d'une moyenne géométrique sans doute préférable à celui d'une moyenne arithmétique: impact marginal de chaque critère non linéaire et dépendant du niveau des autres critères (interaction) ]]



## Les principes généraux, en bref

- Equilibrer de façon transparente les critères d'équité et d'efficacité
- Utiliser un petit nombre de critères non ambigus, en priorité :
  - le *faible niveau* de revenu pc,
  - le *faible niveau* de capital humain,
  - la *vulnérabilité structurelle*,
  - et la *qualité de la politique* et/ou un *indicateur dynamique de résultat* (reflétant la croissance économique, l'amélioration du capital humain, le redressement de l'Etat...)
- Eviter le plus possible les exceptions catégorielles et à cette fin
  - traiter les FS dans un cadre général (hormis cas vraiment exceptionnels)
  - tenir compte de la population avec un exposant bien inférieur à un
- Simulations de l'aide européenne effectuées selon ces principes



## Implications pour l'aide européenne (I) : les « besoins »

- Les principes ci-dessus s'accordent assez bien avec les orientations présentes, conformes à l'Agenda for Change et à l'Accord de Cotonou, en étant plus économes en critères et ainsi plus simples et transparents
- Ils peuvent trouver leur application dans les 3 types de critères envisagés par la Commission (besoins, capacité et performance, impact)
- Pour les « besoins », on retrouve
  - GNIpc, HAI, et EVI
  - ainsi que population size, mais ici avec exposant  $<1$
  - et en évitant les recoupements ou redondances (donc sans life expectancy, approximativement inclus déjà dans HAI)





## Implications pour l'aide européenne (II) : la « performance »

- Pour « capacity and performance », on retrouve WGI (ou CPIA ou ...) et des indices de *changement* de GNI pc et HAI, alors indicateurs de performance, cependant que le *niveau* de GNIpc et HAI reflète les capacités. Deux problèmes toutefois:
- Faut-il un indice environnemental ? doit l'être seulement
  - si en variation, pour exprimer les résultats de la politique
  - si non redondant : éviter l'ajout d'indices à multiples composants
  - et si l'objet de l'aide inclut l'environnement, en particulier l'adaptation, ce qui alors peut impliquer de considérer dans les besoins un indice de vulnérabilité au changement climatique
- Eviter indices conjoncturels (endettement, réserves), variables dans le temps selon la politique et autres facteurs, donc désincitatifs, instables et en tout cas difficiles à interpréter



## Implications pour l'aide européenne (III) : « impact »

- S'agissant de l'impact recherché à travers les critères d'allocation
- Ou bien il s'agit de l'impact général de l'aide dans le pays receveur, et l'on est renvoyé aux indicateurs précédents d'efficacité et performance
- Ou bien on s'intéresse à l'impact spécifique que l'aide européenne peut avoir dans ce pays, et il n'y a pas de réponse simple et opérationnelle
- En tout cas la part de l'aide européenne dans le budget de l'Etat ne peut être un critère (causalité circulaire)
- Mais une prise en compte explicite et importante de la vulnérabilité structurelle serait aujourd'hui un facteur d'efficacité spécifique de l'aide européenne, conforme à ses valeurs et à ses initiatives passées de protection contre les chocs



## Implications pour l'aide européenne (III) : la différenciation...

- La différenciation peut être obtenue à travers des critères appropriés (de façon continue) ou à travers des catégories (de façon discontinue)
- Quand possible de différencier de façon continue, préférable : évite effets de seuil et l'inévitable arbitraire des catégories
- Mais certaines catégories ont une base politique objective, correspondant à des objectifs spécifiques (voisinage) ou à une convention (ACP)
- Reste utile de vérifier la cohérence générale de l'allocation en appliquant les critères « across the categories » ainsi qu'à l'intérieur de chacune d'elles, si choix politique de différencier : des critères appropriés permettent de retrouver une cohérence entre les différences de catégorie comme à l'intérieur de chacune...



## Implications pour l'aide européenne (III) : ... la différenciation

- Différenciation *selon le niveau de revenu* (LICs, LMICs, UMICs) : doit pouvoir être traitée par le poids donné au GNIpc et l'exposant donné à la population (cas des grands pays à rev intermédiaire et forte population), mais aussi, avec l'élévation du revenu, par l'usage d'apports autres que des dons et leur affectation à d'autres fins que la réduction de la pauvreté
- Différenciation *selon les instruments* : choix plus politique, en particulier pour voisinage, où priorité donnée à la performance et à la politique, ce qui peut aussi être obtenu par une pondération spécifique
- Pour les deux autres instruments, avec enveloppes distinctes, possibilité d'utiliser les mêmes critères, avec des pondérations identiques (ou éventuellement différentes)
- Entre pays ACP les critères proposés suffisent à assurer la différenciation, grâce à EVI et à l'exposant de population  $<1$



## En conclusion

- La différenciation dans l'allocation doit se faire le plus possible selon des critères continus et transparents
- Elle doit donner un poids important aux critères de besoins et d'équité et limiter le poids donné à la politique et à la gouvernance
- La différenciation selon la politique et la gouvernance doit se faire principalement dans les modalités de l'aide et selon des considérations plus qualitatives impliquant de distinguer entre les types de situation, notamment les types de fragilité
- Le choix des modalités financières des apports européens doit aussi servir à différencier selon les niveaux de revenu
- Enfin la différenciation peut résulter de l'élargissement de l'objet de l'aide au-delà des OMD actuels et l'inclusion de nouveaux objectifs de développement soutenable, en particulier l'adaptation au changement climatique