

# Évaluer la « sélectivité » de l'aide, en considérant la vulnérabilité des pays

Patrick GUILLAUMONT et  
Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY

➔ PATRICK GUILLAUMONT, Président de la Ferdi

➔ Sylviane GUILLAUMONT JEANNENEY, Conseiller scientifique à la Ferdi

Le Sommet de Paris pour un *Nouveau Pacte financier mondial* de juin 2023 avait été initialement annoncé comme devant répondre à la situation des pays vulnérables ou, dit autrement, aux situations de vulnérabilité, en particulier à la vulnérabilité au changement climatique. Le soutien aux pays vulnérables demeure l'un des quatre principes du *Pacte de Paris pour les peuples et la planète (4P)* issu de ce sommet<sup>1</sup>. Quels que soient les affectations sectorielles ou les instruments financiers préconisés, il est nécessaire de s'assurer que les financements mobilisés, s'ajoutant à ceux existants, vont bien bénéficier aux pays vulnérables ou répondre aux situations de vulnérabilité.



1. Les quatre principes sont les suivants :

- aucun pays ne devrait avoir à choisir entre la lutte contre la pauvreté et la préservation de la planète ;
- chaque pays adopte une stratégie qui lui est propre en matière de transition, tenant compte de ses besoins et de ses contraintes pour atteindre les objectifs de l'Accord de Paris ;
- un choc de financements publics est nécessaire pour aider les économies vulnérables à sortir leurs populations de la pauvreté, tout en protégeant la planète ;
- un bien plus grand effet de levier doit être opéré pour démultiplier les financements privés sur nos enjeux planétaires.

•••/••• Lorsque au début des années 2000 l'on voulait s'assurer, selon les idées alors en vogue, que l'allocation de l'aide favorisait les pays qui étaient les mieux gouvernés, le concept est apparu de « sélectivité de l'aide », qui visait à évaluer la mesure dans laquelle, pour chaque source d'aide, les flux étaient bien orientés vers ces pays. Cette définition de la sélectivité résultait de la thèse de Burnside et Dollar (1997, 2000a et b, 2004a et b) selon laquelle l'aide ne serait efficace pour promouvoir la croissance (et réduire ainsi la pauvreté) que dans les pays bien gouvernés. Elle a été utilisée par de nombreux auteurs dans les années 2000 (Banque Mondiale, *Assessing Aid* (1998) and the *Global Monitoring Report* (2004)<sup>1</sup>, Dollar et Levin (2004) et par Roodman (2004)). Elle se retrouve dans des travaux célèbres sur la relation entre aide et réduction de la pauvreté (Collier et Dollar, 2001 et 2002). Depuis 2003, le Center for Global Development (CGDEV) publie le « Commitment to Development Index » qui vise à classer les pays développés en fonction de la contribution de leurs politiques économiques au développement des pays pauvres (aide, commerce, migration, investissement, sécurité, technologie et politique environnementale). La composante aide faisait jusqu'en 2021 une place à la gouvernance des pays aidés comme critère de sélectivité de l'aide (parmi 30 indicateurs) (Nancy Birdsall *et al.* 2010).

Ce concept de sélectivité entachée de sa connotation « bonne gouvernance » a été depuis critiqué et n'est plus guère utilisé<sup>2</sup>. D'une part, la

définition même d'une « bonne gouvernance » qui serait identique partout a été remise en cause. Et surtout, il est reconnu maintenant que la croissance économique n'est qu'une des finalités de l'aide, même si on y lie la réduction de la pauvreté, et l'efficacité de l'aide ne dépend pas seulement ni peut-être principalement de la qualité de la politique économique. Elle dépend aussi (et principalement) des handicaps que subissent les pays les plus pauvres, qui servent d'ailleurs aux Nations unies pour définir la catégorie des pays les moins avancés (PMA). Il s'agit de la faiblesse du capital humain et de la vulnérabilité des pays. L'importance de la vulnérabilité dans l'efficacité de l'aide est maintenant bien identifiée (Guillaumont et Chauvet, 2001<sup>3</sup> ; Collier et Dehn, 2001 ; Collier et Hoeffler, 2004 dans les situations de post conflit).

Nous avons, dans un article publié en 2007 dans *World Economy* (Amprou *et al.*), proposé une nouvelle mesure de la sélectivité qui, sans abandonner le critère de gouvernance, mais en montrant ses limites, utilisait simultanément d'autres critères permettant de juger de la qualité dans l'orientation géographique des flux d'aide. Ces critères incluaient non seulement le faible niveau du revenu par tête et du capital humain, mais aussi le niveau de la vulnérabilité économique, mesuré alors à travers l'indicateur calculé par le Comité des politiques de développement (CDP) des Nations unies pour l'identification des PMA. Des travaux publiés par la Ferdi dans le prolongement de l'article précité ont permis de mettre à jour, au début des années 2010, les résultats initialement présentés dans l'article de *World Economy* (Guillaumont Jeanneney et Le Velly 2010, 2011). Ils n'ont malheureusement pas été poursuivis. Il serait opportun aujourd'hui que la sélectivité au regard d'un critère de vulnérabilité

1. Le Global Monitoring Report divisait les pays receveurs d'aide en deux catégories de taille égale sur la seule base du CPIA, ceux avec de « bonnes politiques et institutions » et ceux avec de « mauvaises ».

2. Ainsi selon le « Commitment Development Index » publié en 2021, toujours destiné à comparer les efforts des pays à haut revenu en faveur des pays plus pauvres, la composante financement du développement de cet indice pour sa partie qualité du financement est mesurée par six indicateurs : le degré de liaison des flux, la transparence de la politique d'aide, la part de l'aide passant par un canal multilatéral, la part des projets correspondant aux objectifs des pays récipiendaires, la part des pays à faible revenu dans l'aide bilatérale, la part des pays classés par la Banque mondiale comme fragiles. La gouvernance des pays aidés ne figure plus dans la qualité de l'aide (Robinson *et al.* 2021).

3. Il s'agissait dans cet article des chocs auxquels sont exposés de nombreux pays en développement en raison soit de la variabilité des prix des matières premières, soit des incidents climatiques et désastres naturels ; dans ces situations l'aide est plus efficace en évitant la rupture des importations et la baisse cumulative de la croissance, cad qu'elle réduit l'impact négatif de la vulnérabilité.

soit considérée comme un moyen d'évaluer la qualité des politiques de financement public en fonction de ce critère et de rendre compte à cet égard des progrès éventuellement réalisés à la suite du Sommet.

Cette nouvelle conception de la sélectivité bénéficierait des réflexions approfondies dont la vulnérabilité des pays en développement a été l'objet, particulièrement au cours des dernières années. La vulnérabilité d'un pays est le risque pour celui-ci de voir son développement compromis par des chocs de nature exogène, qu'ils soient externes ou naturels. Une distinction essentielle pour l'usage d'un indice de vulnérabilité dans le calcul d'un indicateur de sélectivité est entre ce qui est exogène, c'est-à-dire indépendant de la volonté présente des pays, et ce qui dépend de leur volonté, c'est-à-dire de leur politique présente. Financer des pays en fonction de leur vulnérabilité ne se justifie que si cette vulnérabilité est vraiment structurelle et non liée à la politique présente des pays<sup>4</sup>. Il convient aussi que l'indicateur de vulnérabilité soit multidimensionnel. Trois dimensions de la vulnérabilité sont maintenant couramment distinguées, selon des périmètres au demeurant variés. Par exemple, en regardant la façon dont se manifestent les chocs, on distinguera (i) la vulnérabilité économique<sup>5</sup>, susceptible de capter l'impact économique de diverses sortes de chocs exogènes (économique, environnementaux, sanitaires...); (ii) la vulnérabilité au changement climatique : en raison

de l'importance majeure et croissante de cette vulnérabilité, notamment pour les SIDS, il peut être logique et commode de la considérer séparément, à travers des indicateurs purement physiques<sup>6</sup>, l'impact des autres formes de vulnérabilité environnementale étant alors saisi à travers la dimension économique; (iii) la vulnérabilité sociale ou socio-politique : il s'agit de cibler les chocs sociaux récurrents qui reflètent la fragilité des États : cette vulnérabilité peut être spécifiquement captée par les événements violents, qui se produisent soit à l'intérieur du pays, soit à ses frontières.

La méthode que nous proposons pour mesurer la « sélectivité » relative des donateurs est simple. Il s'agit pour chaque source d'aide et pour chaque critère retenu, dont naturellement les critères de vulnérabilité, de calculer un indicateur moyen pondéré des pays receveurs, comparable d'une source d'aide à l'autre. Comme il n'est pas possible de considérer la vulnérabilité indépendamment du niveau de revenu par tête, le calcul doit combiner l'indicateur de vulnérabilité avec un indicateur de faiblesse du revenu (en fait de son log) ou encore si l'on veut prendre en compte une mesure multidimensionnelle de la pauvreté des pays receveurs, incluant la faiblesse de leur capital humain, il sera possible de retenir la faiblesse de l'indice de développement humain, qui combine des indicateurs de revenu par tête, d'éducation et de santé.

Il convient bien entendu pour le calcul de connaître la répartition géographique des flux en provenance de chaque source d'aide, ce dont normalement l'OCDE doit disposer, les parts relatives de chaque bénéficiaire devant servir de coefficient de pondération pour le calcul du niveau moyen de revenu (ou d'IDH) et du niveau

4. Refuser d'isoler dans la vulnérabilité ce qui est vraiment exogène risquerait de générer un aléa moral, correspondant à l'incitation que les pays auraient de ne pas améliorer leur politique pour faire face à la vulnérabilité. Cette distinction entre la vulnérabilité structurelle et la vulnérabilité générale a été systématiquement faite dans les travaux de la Ferdi, notamment dans la construction d'un indice pour la Banque africaine de développement, puis dans sa contribution à l'élaboration d'un « indice universel de vulnérabilité » pour le Secrétariat du Commonwealth et enfin dans sa contribution à l'élaboration d'un « indice multidimensionnel de vulnérabilité » pour les Nations unies.

5. La vulnérabilité économique est utilisée depuis 2000 par le Comité des politiques de développement des Nations unies comme critères d'identification des PMA et l'indice EVI élaboré à cette occasion a été plusieurs fois révisé. Sa dernière appellation est Vulnérabilité économique et environnementale.

6. La Ferdi a construit un indicateur de vulnérabilité *physique* au changement climatique; il prend en compte deux risques dus au changement climatique : ceux liés à des chocs tendanciels tels que l'élévation du niveau des mers, l'accroissement des températures et la diminution des précipitations, et ceux liés à l'intensification des chocs récurrents thermiques, pluviométriques et cycloniques.

moyen de vulnérabilité des receveurs d'aide en provenance de telle ou telle source bilatérale ou multilatérale.

La mesure de la vulnérabilité retenue comme critère devra bénéficier des progrès réalisés à cet égard depuis une quinzaine d'années que nous avons mentionnés ci-dessus. Ainsi, le Comité des politiques de développement des Nations unies (CDP) a redéfini son indice de vulnérabilité, et le Secrétariat du Commonwealth puis les Nations unies ont composé de nouvelles mesures multidimensionnelles de la vulnérabilité. Ces nouveaux indices répondent bien aux critères exigés pour le calcul de la sélectivité, à savoir notamment une mesure de la vulnérabilité structurelle ou exogène, indépendante de la volonté présente des pays, afin d'éviter tout aléa moral : c'est bien la vulnérabilité structurelle ou exogène du pays receveur qui correspond à un besoin d'aide, cependant que la vulnérabilité liée à une mauvaise politique présente révèle une mauvaise gouvernance, laquelle peut rester un critère négatif d'allocation.

Il est naturellement possible d'ajouter aux deux critères précédents un critère de gouvernance ou de performance, ce qui était à la base de la mesure initiale de la sélectivité. Mais comme son évaluation reste contestée et peu conforme à l'objectif d'alignement sur les choix politiques des pays, qui était un des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, on peut imaginer de mesurer la sélectivité selon deux versions, l'une incluant ce troisième critère et l'autre non.

Que l'on s'en tienne aux deux critères de faible niveau de développement et de forte vulnérabilité ou que l'on y ajoute un troisième critère de gouvernance/performance, il est facile de les combiner, en utilisant le type de moyenne le plus approprié, ainsi que la pondération la plus adéquate. Il est même concevable de laisser à chaque utilisateur (pour son usage propre, sinon

pour les comparaisons internationales le choix du type de moyenne qu'il préfère, comme de la pondération entre les différents critères, voire entre les composants de chaque indicateur multidimensionnel. Le programme en a été mise au point à la Ferdi appelé « Build your own index ». Toutefois, si dans le prolongement du Sommet de juin, puisque celui-ci avait été initialement conçu comme un Sommet pour les pays vulnérables, on voulait s'assurer de la redevabilité des partenaires du développement dans cette perspective initiale, il serait pertinent de simplement évaluer l'orientation des flux concessionnels en fonction d'un indicateur multidimensionnel de vulnérabilité. À chaque type ou chaque source de financement un indicateur moyen de vulnérabilité des pays receveurs serait ainsi attribué. Et de même, puisque la vulnérabilité ne saurait être le seul critère d'allocation de l'aide, devrait-on mesurer et comparer le niveau moyen de revenu par tête ou de développement humain des pays receveurs ou encore leur niveau moyen de « performance ». De la même façon il serait possible de surveiller au niveau mondial comme pour chaque source d'aide le niveau moyen de vulnérabilité des pays receveurs dans ses différentes dimensions, ou de toute autre variable retenue comme critère.

Ajoutons qu'alors, comme les variables retenues comme critères sont partiellement corrélées entre elles, on peut aussi vouloir mesurer non plus l'impact moyen, mais l'impact marginal de chacune d'elles (en l'occurrence ici la vulnérabilité) en estimant économétriquement l'élasticité de chaque type de flux par rapport aux diverses variables (dont la vulnérabilité) retenues comme critères d'allocation et de sélectivité. En calculant la vulnérabilité moyenne des pays receveurs, on observe dans quelle mesure chaque source de financement s'est de fait plus ou moins tournée vers les pays vulnérables selon leur niveau de vulnérabilité, alors que l'impact marginal de la vulnérabilité (ou l'élasticité) tente de faire apparaître dans quelle mesure chaque

source dans ses choix d'allocation selon différents critères a été spécifiquement sensible au degré de vulnérabilité des pays receveurs. Cette seconde mesure, dépendante de la méthode d'estimation, ne peut être que complémentaire de la précédente, dont le sens est plus clair et sur laquelle la communication politique est plus simple (voir la comparaison des deux méthodes in Amprou *et al.*, 2017 ; des travaux en cours de la Ferdi permettront d'illustrer la portée respective des deux méthodes).

La méthode préconisée est facilement applicable aux flux d'APD. Elle devrait aussi, selon les disponibilités statistiques, pouvoir l'être de façon séparée aux autres catégories de flux à destination des pays auxquels ils sont destinés : TOST et composantes, IDE, ainsi que, de façon complémentaire et moyennant des aménagements spécifiques, aux flux destinés à la promotion des divers types de biens publics globaux.

## ▶ Références

- Amprou J., Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. (2007) « Aid Selectivity According to Augmented Criteria », *The World Economy*, vol. 30 (issue 5), pp. 733-763.
- Birdsall N., Mahgoub H. K. A., Perakis R. (2010) « Quality of Official Development Assistance Assessment, QuODA », Center for Global Development.
- Burnside C., Dollar D. (1997) « Aid, Policies and Growth », *World Bank Policy Research Working Paper No. 1777*, Washington DC.
- Burnside C., Dollar D. (2000a) « Aid, Policy and Growth », *American Economic Review*, vol. 90 (issue 4), pp. 847-868.
- Burnside C., Dollar D. (2000b) « Aid, Growth, the Incentive Regime, and Poverty Reduction » in Gilbert C. L. and Viner D. (eds.), *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Burnside C., Dollar D. (2004a) « Aid, Policies and Growth: Revisiting the Evidence », *World Bank Policy Research Working Paper WPS 3251*, Washington DC.
- Burnside C., Dollar D. (2004b) « Aid, Policies and Growth: a Reply », *American Economic Review*, vol. 90 (issue 4), pp. 847-868.
- Collier P., Dehn J. (2001) « Aid, Shocks and Growth », *World Bank Policy Research Working Paper No. 2688*, Washington DC.
- Collier P., Dollar D. (2001) « Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals », *World Development*, vol. 29 (issue 11), pp. 1787-1802.
- Collier P., Dollar D. (2002) « Aid, Allocation and Poverty Reduction », *European Economic Review*, vol. 46 (issue 8), pp. 1475-1500.
- Collier P., Hoeffler A. (2004) « Aid, Policy and Growth in Post-Conflicts Countries », *The European Economic Review*, vol. 48, pp. 1125-1145.
- Dollar D., Levin V. (2004) « The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002 », *World Bank Policy Research Working Paper No. 3299*, Washington DC.
- Guillaumont Jeanneney S., Le Velly G. (2010) « Les indicateurs de sélectivité de l'aide », Ferdi, *Document de travail P106*, avril.
- Guillaumont Jeanneney S., Le Velly G. (2011) « Les indicateurs de sélectivité de l'aide », Ferdi, *Note brève B40*, septembre.
- Robinson L., Beata Cichocka B., Ritchie E., Mitchell I. (2021) « The Commitment to Development Index: 2021 Edition », *CGDEV Methodological Overview Paper*, September.
- Roodman D. (2004) « An Index of Donor Performance », *CGD Working Paper No. 42*, Washington DC, Center for Global Development.
- World Bank (1998) *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why?*, New York, Oxford University Press.
- World Bank and IMF (2004 and 2005) *Global Monitoring Report*, Washington DC.





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](mailto:contact@ferdi.fr)

+33 (0)4 43 97 64 60

n° ISSN : 2275-5055

Directeur de la publication : Patrick Guillaumont

