

# De nouvelles perspectives pour l'efficacité de l'aide\*

## *New Perspectives on Aid Effectiveness*

David Roland-Holst\*\*

*Université de Californie, Berkeley*

Finn Tarp\*\*\*

*Université de Copenhague*

Durant les cinq dernières décennies, l'aide au développement s'est adaptée aux changements de grande ampleur du paysage économique et politique global. Dans cet article, nous examinons cette évolution et discutons de la perception passée et à venir de l'efficacité de l'aide aux yeux des donateurs, des bénéficiaires supposés et des observateurs extérieurs. D'un point de vue historique, nous notons que le débat sur l'efficacité a été confiné aux institutions macroéconomiques et aux revenus. Nous discutons également de la façon dont l'importance relative de l'aide a évolué avec la croissance rapide du commerce et des marchés de capitaux privés. En outre, nous avançons que l'évaluation de l'aide au développement en termes de performances macroéconomiques doit être réalisée avec précaution. Cette approche accroît le risque que l'aide soit politisée et allouée inefficacement. Le rationnement du crédit ou de l'aide par des critères macro exclut inévitablement des crédits – ou des receveurs potentiellement valables – tandis que d'autres, moins méritants, vont bénéficier de systèmes macroéconomiques attractifs. Des règles macro simplistes et imprécises ne pénalisent pas seulement les crédits les plus rigoureux et les besoins standards, mais renforcent en outre les conditions

---

\* Une version antérieure de cet article a été présentée à la Conférence Annuelle de la Banque pour le Développement Economique (ABCDE) les 24-26 juin à Oslo en Norvège (ABCDE-Europe 2002). Nous remercions tout particulièrement John Rand pour son excellent travail d'assistant de recherche et Tony Addison pour ses commentaires pertinents sur une version précédente de l'article. Nous remercions également les participants à la conférence ABCDE pour leurs commentaires, les conseils de l'éditeur et les observations et suggestions d'un référent anonyme. Les opinions exprimées ici sont celles des auteurs et ne sauraient être attribuées à leurs institutions respectives.

\*\* Directeur du Rural Development Research Consortium (RDRC) à l'Université de Californie, Berkeley, et James Irvine est Professeur d'Économie au Collège Mills (dwrh@are.berkeley.edu).

\*\*\* Professeur d'Économie et Coordinateur du Development Economics Research Group (DERG) à l'Université de Copenhague (finn.tarp@econ.ku.dk).

défavorables des agents vivant dans un système de gouvernance de piètre qualité. En réalité, les relations d'aide et de prêts incluent des relations d'agences et des relations contractuelles complexes qui sont essentiellement de nature microéconomique. Nous avançons donc que la prise en compte des innovations conceptuelles de la théorie moderne microéconomique peut permettre d'améliorer l'efficacité de l'aide.

Over the last five decades, development assistance has evolved in response to a dramatically changing global political and economic landscape. In this paper, we examine this evolution and discuss how the effectiveness of aid has been and will be seen in the eyes of donors, intended beneficiaries, and outside observers. From an historical perspective, we note that the effectiveness debate has been confined by preoccupation with macro institutions and outcomes. We also discuss how the relative importance of aid has changed with rapid growth of trade and private capital markets. Looking ahead, we argue that care should be taken when applying macro performance evaluation to development assistance. This approach increases the risk that aid will be politicized and allocated inefficiently. Rationing credit and other assistance by macro-criteria inevitably screens out credit- or need-worthy recipients, while many beneficiaries in attractive macro settings may be less deserving. Simplistic macro rules-of-thumb not only compromise more rigorous credit and need standards; they reinforce the adversity of people living under substandard governance. In reality, aid and lending relationships involve complex contractual and agency relationships that are essentially microeconomic in nature. We therefore argue that conceptual innovations in modern microeconomic theory should be enlisted to improve aid effectiveness.

## 1 INTRODUCTION

L'aide internationale a effectué plusieurs mutations fondamentales depuis le milieu du siècle dernier. Pendant les années 1960 et 1970, un calendrier multilatéral des objectifs de développement, des institutions et des procédures se sont ajoutées au bilatéralisme traditionnel. La réflexion sur les politiques de développement a été modifiée de façon drastique au début des années 1980, et l'évolution de la relation donneur-receveur peut aujourd'hui être au mieux perçue comme incertaine et circonspecte. En parallèle, le contexte économique global au sein duquel l'aide internationale a été mise en place a été transformé de façon inimaginable pour l'époque de Bretton Woods.

Issue du débat sur le paradoxe « micro-macro » des années 1980, l'analyse de l'efficacité de l'aide a été dominée par l'approche macro-économétrique durant les années 1990. Des éléments pertinents pour la compréhension du fonctionnement de l'aide tant au niveau micro que macro ont émergé, mais les leçons putatives de cette inférence varient de façon importante, et des désaccords importants persistent sur les conditions nécessaires et suffisantes pour une aide économique efficace. Cela, tant au niveau des débats plus étroits quant à l'appropriation des politiques économiques qu'au niveau du contexte institutionnel plus large au sein duquel l'aide prend place. L'orientation par les donateurs de nom-

breux programmes d'aide a, depuis le milieu des années 1990, inspiré des appels répétés vers un nouveau type de partenariat (Helleiner (2000)). Une réponse a été l'utilisation accrue du concept d'« appropriation » dans la rhétorique de la politique de l'aide, mais ce que cela signifie en théorie et en pratique est moins évident.

Après une revue de l'historique de la littérature sur l'efficacité de l'aide en section 2, nous présentons rapidement les changements de l'importance relative de l'aide dans la période actuelle de mondialisation (section 3). Une croissance rapide et soutenue du commerce et des flux de capitaux internationaux a des implications essentielles quant au caractère approprié et quant à l'efficacité de l'aide au développement, et nous avançons que l'aide devrait être davantage centrée autour de sa mission centrale : aider les plus désavantagés, et aider à corriger les défaillances du marché qui affectent principalement, et de façon critique, les besoins de base, tels que la santé, l'alimentation et le logement. Dans un tel contexte, il y a toujours de nombreuses opportunités pour élargir et approfondir les engagements publics vis-à-vis des priorités du développement. Avec la diminution relative du volume de l'aide dans un environnement économique multilatéral, nous entrons dans l'Age de la Complémentarité, où les institutions de donateurs peuvent et doivent influencer les intérêts du secteur privé en vue d'objectifs politiques et sociaux.

La quatrième section, en tant que modeste contribution aux nouvelles perspectives de l'aide au développement, met en avant un ensemble de cinq orientations pour des relations futures efficaces de l'aide. En particulier, nous avançons que l'évaluation des performances macroéconomiques ou (pire) des performances politiques de l'aide au développement doit être réalisée avec les plus grandes précautions. Ces approches accroissent le risque que l'aide soit réallouée de façon inefficace à la fois économiquement et socialement. Le rationnement du crédit selon des critères macroéconomiques exclut inévitablement des crédits – ou des receveurs potentiellement valables. Parallèlement, de nombreux bénéficiaires de systèmes macro attrayants peuvent être moins méritants. Les règles hasardeuses et simplistes de la macroéconomie ne compromettent pas seulement les crédits les plus rigoureux et les besoins standards, mais elles renforcent en outre les conditions difficiles de ceux qui vivent sous une gouvernance de piètre qualité. En réalité, l'aide et les prêts représentent des relations contractuelles et d'agences complexes qui sont essentiellement de nature microéconomique. Cela est vrai pour l'interaction donneur-receveur tant au niveau national qu'au niveau microéconomique où les agents sont directement engagés. Nous suggérons qu'une

réelle appropriation restera floue tant que cela ne sera pas explicitement et clairement reconnu, et que n'aura pas démarré une discussion sur la prise en compte des innovations conceptuelles de la théorie économique moderne afin de dépasser les imperfections des relations microéconomiques sous-jacentes de l'aide, et donc améliorer l'efficacité de l'aide.

## 2 RÉTROSPECTIVE<sup>1</sup>

Depuis le milieu du siècle passé, les développements économiques ont été spectaculaires. Il y a de nombreux exemples encourageants de succès de développement, même s'il y a également la preuve d'un écart croissant entre les meilleures et les moins bonnes performances. De trop nombreux pays restent en retrait, particulièrement en Afrique, et environ 1,2 milliard d'habitants doivent vivre avec un revenu de moins d'un dollar par jour. Les leaders politiques assèment jour après jour que la pauvreté existante ainsi que les inégalités socio-économiques sont inacceptables et devraient être corrigées au moyen d'une action urgente et concertée. En parallèle, les engagements sur l'aide internationale sont soumis à une pression politique et leur utilité a été largement discutée durant les années 1990.

Les origines de l'aide internationale remontent au moins au 19<sup>ème</sup> siècle, mais le développement économique et social du Tiers-Monde en tant que tel n'était clairement pas l'objectif politique des colons avant la seconde guerre mondiale. Un tel objectif n'aurait pas été – comme l'a dit Erik Thorbecke – cohérent avec la division du travail sous-jacente et les modèles de commerce au sein de et entre les blocs coloniaux. Il souligne l'évolution du concept d'aide internationale en tant que facteur contribuant au développement dans le cadre plus large de la théorie et de la stratégie du développement des cinq dernières décennies du vingtième siècle.

Après la dernière guerre mondiale, l'Europe a fait face à un besoin crucial de reconstruction mais disposait d'un montant critique de capital. La réponse a été le plan Marshall, mis en place de 1948 à 1953, conduit en partie par peur du communisme et par le désir des États-Unis d'assurer l'hégémonie américaine sur les investissements et le commerce

---

<sup>1</sup> Dans ce qui suit, nous nous basons en partie sur les nombreux articles publiés dans Tarp (2000). Ce numéro synthétise les contributions de 29 auteurs, dont seuls les noms sont cités dans cet article. Ce livre contient également des références aux autres contributions à la littérature sur l'aide. Pour d'autres revues de la littérature et d'autres références, voir Cassen et al. (1994), Mosley (1987), et Banque Mondiale (1998, 2002), entre autres.

global. Le plan était très large, même selon les normes actuelles, et également très efficace. Il a permis de compenser une rareté critique d'échanges extérieurs en Europe, et a conduit à l'émergence de nombreux éléments du système actuel d'allocation de l'aide. Cependant, les besoins des zones en développement dans le monde n'étaient pas *en soi* encore au centre des préoccupations. La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD), mise en place à la Conférence de Bretton Woods en 1944, était initialement concernée par la reconstruction d'autres zones, et l'Association de Développement International (ADI) a été seulement créée en 1960 pour canaliser des ressources vers les pays les plus pauvres à des conditions « souples ». Les régions en développement ont reçu un soutien des pouvoirs coloniaux avant 1960, en particulier de la Grande-Bretagne et de la France, et le volume de l'aide française exprimé en pourcentage du PNB a en fait augmenté jusqu'à plus de 1% au début des années 1960. Une part importante de l'augmentation rapide des flux bilatéraux des années 1950 est venue des États-Unis, dont le ratio Aide/PNB a augmenté au-delà de 0.5%, mais la caractéristique était la continuité des institutions coloniales et post-coloniales (Peter Hjertholm et Howard White). Les liens coloniaux étaient forts et influents.

Après le succès du Plan Marshall, l'attention s'est de plus en plus portée sur les pays en développement, qui ont pour la plupart acquis leur indépendance vers 1960. Hjertholm et White remarquent que cela a formé une constitution pour l'aide, et que la première rencontre du mouvement des non-alignés en 1955 a permis de faire entendre cette voix, comme le firent les différents organes des Nations Unies, en particulier la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED). La transition du bilatéralisme traditionnel hérité du colonialisme vers des relations multilatérales plus indépendantes a émergé. En parallèle, les années 1960 ont vu une augmentation distincte de la part de l'aide multilatérale, et le rôle de l'aide a commencé à s'élargir à un agenda d'objectifs socio-économiques allant clairement au-delà d'une concentration exclusive sur la promotion de la croissance économique, caractéristique des années 1950. La Commission Économique pour l'Afrique (CEA) s'est mise en place en 1958, et la première des trois banques de développement régional, la Banque Inter-Américaine de Développement (BID) a été établie en 1959. Le multilatéralisme de l'aide est devenu encore plus prononcé dans les années 1970, qui ont vu un intérêt croissant pour l'emploi, la répartition des revenus et l'allègement de la pauvreté comme des objectifs essentiels du développement et de l'aide.

La plupart des pays du Tiers Monde ont vu des progrès économiques importants pendant les deux décennies suivant les années 1960. Irma Adelman parle de cette époque comme de l'âge d'or de la croissance économique, mais cette période a connu une fin abrupte quand la crise a émergé au début des années 1980. Il est bientôt devenu évident que ce renversement était davantage de nature permanente qu'en 1973, et il a été graduellement reconnu que les stratégies de développement des décennies précédentes n'étaient plus soutenables. Les conditions économiques des pays en développement et les relations entre pays du Nord et du Sud ont radicalement changé. Des ajustements des politiques économiques étaient nécessaires. Parvenir à un équilibre macroéconomique (interne et externe) est alors apparu comme une pré-condition nécessaire pour renouer avec le développement; la stabilisation macroéconomique et l'ajustement sont devenus essentiels et, pour une bonne part de la rhétorique actuelle, la stabilisation macroéconomique est presque devenue synonyme de développement et de transformation économique. La confiance envers les forces du marché, l'ouverture sur l'extérieur et le rôle du secteur privé, y compris les ONG, ont été mis en avant. En parallèle, l'allègement de la pauvreté est quelque peu sorti du champ de l'agenda des réformes économiques, bien que toujours au centre de l'attention de l'approche, par exemple, de l'Ajustement à Visage Humain de l'UNICEF.

En parallèle, les donateurs bilatéraux et les agences internationales telles que la Banque Mondiale se sont affrontés sur la façon de canaliser les ressources vers le monde en développement. Les flux nets de l'aide ont été sérieusement affectés par des flux liés à un endettement récurrent, et à la fin des années 1970, il est devenu de plus en plus difficile de canaliser de nouvelles ressources vers de nombreux pays en développement. Les différents types de programmes d'aide macroéconomiques (comme le soutien aux balances des paiements et l'appui budgétaire), qui n'étaient pas liés à des projets d'investissement, et qui pouvaient être justifiés au nom de la stabilisation et de l'ajustement, ont semblé être la solution optimale à ce dilemme. Les programmes d'aide financiers et les prêts d'ajustement sont devenus à la mode et la « conditionnalité politique » plus répandue.<sup>2</sup> Le maintien des flux de ressources avait trouvé une base rationnelle, correspondant bien aux tenants majeurs du laisser-faire de la « contre-révolution des néo-classiques » et un guide pour « la bonne politique » résumé sous le nom de « Consensus de Washington ». L'aide a continué de croître en termes réels jusqu'au début des années 1990

---

<sup>2</sup> Paul Mosley et Marion Eeckhout décrivent en détails l'évolution de l'aide projet vers l'aide programme et Ole Mølgård Andersen aborde ces questions d'un point de vue sectoriel.

et a représenté une part croissante du PNB lui-même en augmentation des donateurs, faisant plus que tripler pendant la période 1970-1990 (cf. le graphique 3.1 ci-dessous).<sup>3</sup> Cependant, après 1990, les flux totaux de l'aide ont commencé à décliner à la fois en termes absolus et en pourcentage du PNB.

Il y a de nombreuses raisons à la base du déclin des flux agrégés, et en particulier la chute du communisme et la fin de la guerre froide. Des relations clientélistes entre les pays en développement et leurs anciens colons ont également certainement joué un rôle, et le soutien traditionnel de l'aide au développement par la voix de groupes d'intérêt dans les pays en développement s'est estompé. D'autres éléments, y compris la défiance vis-à-vis des agences multilatérales, ont émergé. Ces institutions ont été critiquées et parfois considérées comme des instruments d'intérêts commerciaux du monde développé ou comme des administrations recherchant des rentes et seulement intéressées par elles-mêmes. En outre, l'attention exacerbée vis-à-vis de la mauvaise gouvernance, de la corruption et du « capitalisme ami » ont conduit pendant les années 1990 au scepticisme quant à la sincérité et à la crédibilité des États recevant l'aide et au rôle potentiel que l'aide pourrait avoir joué en soutenant des régimes irresponsables économiquement ou socialement.

Raymond Hopkins souligne que l'utilisation des gouvernements pour transférer des ressources est devenue d'autant moins légitime que les gouvernements suscitaient moins la confiance (tant du côté des donateurs que des receveurs). Le fait que davantage de pays se sont démocratisés devrait signifier que leurs gouvernements sont dorénavant plus légitimes pour recevoir l'aide qu'ils ne l'étaient dans le passé (quand ils étaient des États avec un seul parti). Dans tous les cas, un survol des données disponibles semble vraiment suggérer que l'aide est inefficace à promouvoir la croissance, avec un sens ambivalent voire même un échec durant les années 1990. Les limites de l'aide sont devenues communes, ce qui représente évidemment un obstacle de taille dans la logique de l'économie du développement de l'aide. Ces limites ne devraient pas freiner la première justification éthique de l'aide, l'amélioration des conditions de vie de base, mais elles justifient une réflexion plus rigoureuse quant à la répartition et à la mise en place de l'aide. Néanmoins, même si l'aide a généralement été réduite par rapport aux autres flux de ressources, elle représente toujours un montant important de ressources. L'impact de ces ressources devrait être maximisé.

---

3 Cette tendance prévaut en dépit du fait que l'aide américaine avait déjà commencé à diminuer au milieu des années 1960 jusqu'à moins de 0.2% en pourcentage du PNB à la fin du siècle.

L'aide internationale a été soumise, tout au long de son histoire, à une double surveillance, à la fois par les chercheurs académiques et par les autres observateurs intéressés. Un nombre colossal d'études conduites ces dernières décennies en témoigne, et est caractéristique du fait que la frontière entre la politique et la recherche n'est pas toujours très bien délimitée. La plupart des économistes du développement et des praticiens de l'aide ont, à un moment ou à un autre, rencontré le paradoxe que nous appellerons « micro-macro », formulé par Mosley (1987). Cette thèse suggère que bien que l'aide semble efficace au niveau micro-économique, il est plus difficile – voire impossible – d'identifier un impact positif de l'aide sur la macro-économie. Cela a été, pour une bonne part, déclenché par l'intérêt des années 1980 à découvrir l'impact des plans de stabilisation et d'ajustement structurel. Le corollaire aux programmes d'ajustement de nombreux pays a été l'utilisation d'une gamme d'outils analytiques de plus en plus large pour évaluer l'impact de l'aide. Des méthodes d'évaluation telles que le Taux de Rendement Interne (TRI) des projets ont été sévèrement critiquées car l'aide (orientée au travers des gouvernements souverains) est pleinement fongible. L'approche du TRI est également devenue problématique dès lors que les donateurs ont commencé à s'attacher à des objectifs pour l'aide, comme la soutenabilité environnementale ainsi que des objectifs sociaux plus larges.<sup>4</sup> En parallèle, les difficultés de l'évaluation macroéconomique résumées par des expressions telles que « avant et après » et « sans et avec » ont été au centre de nombreux débats, et les problèmes méthodologiques ont peu à peu eu une place importante dans le débat sur l'efficacité de l'aide.

Parallèlement, les limites de l'aide ont persisté. La très forte foi vis-à-vis des opérations de marché a renforcé ce scepticisme. En effet, l'aide internationale a toujours été, pour une part importante, une relation d'État à État. Cette limite a également été influencée par la peur que l'aide internationale ne génère une relation de dépendance à l'aide et aurait ainsi des effets négatifs en termes d'incitations. La perception croissante de l'échec de la « conditionnalité » à promouvoir les réformes politiques a émergé à la fin du siècle dernier, et il est devenu clair que la relation entre donateurs et receveurs laisse beaucoup à désirer. Ravi Kanbur énonce que les échecs sont légions, et a produit un résumé passionnant des affaires passées et présentes. Il remarque que, tandis que l'on peut voir la relation donateurs-receveurs comme une relation asymétrique, imposer la conditionnalité est en pratique beaucoup plus subtil. En fait, il y a une force dans la faiblesse des receveurs et une faiblesse

<sup>4</sup> Si les analystes ne peuvent pas valoriser, par exemple, les coûts et les bénéfices environnementaux, il leur est difficile d'en tenir compte dans leurs calculs de taux de rendement. Il en va de même pour la participation communautaire pour les projets au niveau local.



dans la force des donateurs. La raison en est, selon Kanbur, que donateurs et receveurs sont tellement entre-mêlés, au niveau des gouvernements, des agences et des individus, qu'il n'est pas facile d'identifier où sont les forces et les faiblesses. La conditionnalité a été indubitablement « imposée » à des receveurs qui n'en voulaient pas lors de la signature des documents d'ajustement, mais « les receveurs savent, les donateurs savent, et en réalité tout le monde sait, que ce sont des conditions sur le papier; les résultats seront conduits par le besoin des deux parties de conserver des relations normales et les flux d'aide ».

Tout cela a motivé un regain d'intérêt pour ces nouveaux types de relations donateurs-receveurs et pour l'efficacité de l'aide. En retour, des appels ont été faits pour accroître l'appropriation nationale des programmes d'aide,<sup>5</sup> et tant les chercheurs de la Banque Mondiale que les autres ont commencé à étudier la relation aide-croissance. Cela a été partiellement facilité par la disponibilité de données de meilleure qualité ainsi que par les développements de la nouvelle théorie de la croissance et le nombre de plus en plus important d'études empiriques sur la croissance. Les premiers travaux, par Boone (1996), suggéraient que l'aide ne fonctionne pas et n'est qu'un vaste gaspillage de ressources. Ensuite est venue une analyse par Burnside et Dollar (1997, 2000).<sup>6</sup> L'aide fonctionne parfois selon eux, et ils apportent une solution attrayante au paradoxe « micro-macro ». L'aide fonctionne, mais seulement dans les pays avec une « bonne politique ». Ils se basent sur l'interaction significative entre la politique et l'aide qui émerge de leurs analyses macroéconométriques de la relation aide-croissance.

Burnside et Dollar, et plus récemment Collier (2002), ont utilisé la structure précédente comme base pour suggérer que l'aide devrait être orientée vers les pays avec une « bonne politique » pour améliorer l'impact de l'aide sur l'allègement de la pauvreté. Cela est en partie justifié par l'apparente incapacité de l'aide à changer la politique, selon d'autres études de la Banque par Devarajan, Dollar et Holmgren (2001). Bien que ces recommandations politiques aient été considérablement atténuées par le document de Monterrey de la Banque (cf. Banque Mondiale 2002), l'idée de base reste que l'évaluation de la performance macroéconomique et les critères politiques (établis par la Banque Mondiale) devraient jouer un rôle prépondérant dans l'allocation de l'aide. Parallèlement, le président de la Banque Mondiale a affirmé en plusieurs

---

5 Les lecteurs intéressés peuvent consulter le site <http://www.wider.unu.edu/research/research.htm> pour les articles WIDER sur la réforme de la propriété et les questions de développement (research project 2.2/2000-2001).

6 L'étude de Burnside et Dollar représente la base analytique d'une importante étude de la Banque Mondiale (1998) à ce sujet.

occasions qu'un programme de développement doit être approprié par le pays, et non par les donateurs de la Banque Mondiale.

De vives discussions sur ce qui constitue une « bonne politique » ont eu lieu à partir des travaux de Burnside, Collier et Dollar. Plus généralement, elles sont des extensions du débat plus large quant à la stratégie et la politique de développement, et il est caractéristique que le concept de « bonne politique » a graduellement été élargi par la Banque Mondiale pour tenir compte d'un ensemble d'éléments plus large et plus complexe qu'initialement. Les discussions se sont centrées autour de ce que l'on a appris des régressions transversales de croissance qui sous-tendent la plupart des travaux empiriques récents sur l'efficacité de l'aide,<sup>7</sup> et le débat académique sur l'efficacité de l'aide a certainement couvert un champ nouveau et important dès lors qu'il soulève des problèmes de méthodologies empiriques et d'interprétations. De manière générale, la robustesse des choix méthodologiques et des données est un problème épineux qu'il ne faut pas prendre à la légère quand la recherche est utilisée pour formuler des politiques.

Les contributions à ce débat sont nombreuses mais ne peuvent être toutes présentées ici par manque de place.<sup>8</sup> Dalggaard, Hansen, et Tarp (2002) proposent de faire le point. Ils observent que le seul résultat sur lequel porte un important consensus au sein des études empiriques récentes est que l'aide a un impact positif sur la croissance du PIB par tête, mais avec un rendement décroissant. Ils concluent ensuite que les résultats empiriques récents comme quoi l'aide fonctionne sont convaincants, et que les décisions politiques sur l'infléchissement de l'aide au niveau macroéconomique ne peuvent être justifiées sur la base de l'argument que l'aide n'a pas d'impact sur la croissance. Cela est encourageant, et suggère qu'il est à présent temps de se pencher sur la question de l'amélioration de l'efficacité de l'aide, plutôt que sur la question de savoir si l'aide fonctionne. Dès lors, il est facile de s'apercevoir que l'inférence et les leçons putatives des 5-10 dernières années varient grandement. Ce que nous avons appris de ce que l'aide peut faire, de ce que l'aide devrait

7 Solow (2001) suggère de se concentrer plus directement sur la productivité totale des facteurs ou sur les fonctions d'augmentation des facteurs comme variables de gauche appropriées pour les travaux empiriques et de réfléchir plus sérieusement quant aux variables explicatives légitimes. Les pratiques courantes sont de son point de vue beaucoup trop *ad hoc*.

8 Voir par exemple Hansen et Tarp (2000, 2001) et un « Policy Forum » dans le *Journal of International Development* (Vol. 12, No. 3). Les lecteurs intéressés peuvent également examiner le numéro spécial du *Journal of Development Studies* d'août 2001 (Vol. 37, No. 6) avec des contributions de nombreuses références en la matière. De nombreuses versions provisoires de ces contributions étaient initialement présentées comme des documents de travail CREDIT de l'université de Nottingham. Easterly, Levine et Roodman (2003) est l'étude la plus récente sur l'interaction aide-politique postulée par Burnside-Dollar, approfondissant leur analyse en élargissant la période d'étude et l'échantillon.

faire, et comment y parvenir reste nuageux, et le fossé entre la rhétorique et la pratique dans les relations d'aide continue à être un sujet d'intérêt pour de nombreux observateurs et analystes indépendants.<sup>9</sup>

En somme, alors que les cinquante dernières années du vingtième siècle ont vu la mutation d'une aide coloniale vers une aide post-coloniale avec un multilatéralisme croissant, le début du 21<sup>ème</sup> siècle se caractérise comme une période d'incertitude. L'évolution de la relation donneur-receveur est aujourd'hui peu claire et circonspecte. Une dimension particulière en est la fongibilité qui reste importante, impliquant que l'impact macroéconomique de l'aide puisse être assez différent de ce qui était attendu sur la base d'une perception microéconomique, selon les circonstances et les caractéristiques propres aux pays.<sup>10</sup>

### 3 AIDE ET MONDIALISATION

Tout au long de la période dont nous avons discuté dans la section précédente, l'économie mondiale a changé de façon irréversible et sans précédent. En outre, dans le contexte actuel, le plus remarquable est la prolifération rapide des relations commerciales internationales qui ont été construites à partir d'un multilatéralisme ouvert. Les accords régionaux et globaux de libéralisation du commerce international ont modifié le paysage économique et quasiment chaque agenda de politiques économiques de façon assez envahissante, et ne sont encore que partiellement compris. Dans le contexte actuel, il est raisonnable de s'interroger : Comment la mission de l'aide peut-elle être la mieux accomplie dans une période de mondialisation ? Sans apporter de réponses définitives, cette section présente un rapide historique pour tenter de répondre à cette question.

La croissance du commerce, la croissance économique et leurs interactions au cours des récentes décennies ont rempli des recueils de statistiques, d'analyses politiques et de recherches académiques. Notre intérêt ici est de se concentrer sur des éléments plus précis des changements économiques qui pourraient être plus pertinents sur la place de l'aide dans l'économie globale. Même si de nombreux travaux ont déjà

---

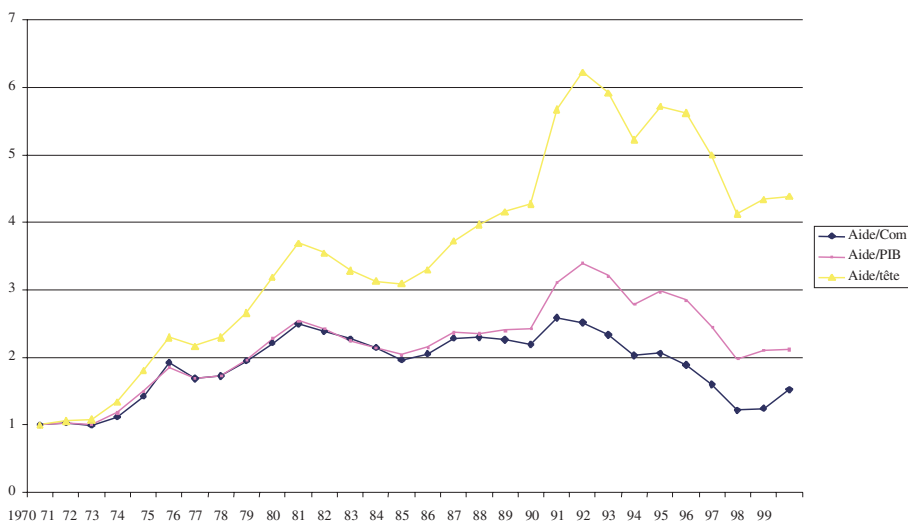
9 À propos des modalités actuelles de l'aide, Helleiner (2000) remarque qu'il y a toujours une curieuse « déconnexion » entre la rhétorique générale des donateurs sur ces questions et les pratiques actuelles sur le terrain.

10 En ce sens, le paradoxe « micro-macro » reste irrésolu, même s'il est admis que l'aide fonctionne au niveau macroéconomique.

été effectués sur ce sujet, nous pensons qu'une nouvelle appréciation des faits pourrait être profitable avant toute analyse.

Considérons par exemple le débat très animé sur les niveaux absolus de l'aide globale au développement mesurés par les flux de l'Aide Officielle au Développement (AOD). Bien que nous pensions que des niveaux encore plus élevés d'engagement envers le monde pauvre seraient nécessaires pour lui assurer des progrès soutenables, ainsi que pour les riches, les données indiquent que le niveau global de l'aide évolue au même rythme que les revenus et la population dans le monde en développement, comme cela est montré par le graphique 3.1.

**Graphique 3.1 :** *Ratios Aide sur Commerce, PIB, et population (normalisés à l'unité en 1971)*



Source : Banque Mondiale (2001) et OCDE (2002)

Ces séries statistiques montrent l'augmentation de l'aide totale par rapport au revenu et à la population jusqu'au début des années 1990, puis une stagnation ensuite. Il peut paraître encourageant pour certains que le ratio Aide/PIB soit deux fois plus élevé aujourd'hui qu'en 1971 et que le ratio Aide/habitant ait augmenté de 300%, pourtant il faut garder en mémoire que la composition internationale de ces ratios varie considérablement entre les économies du Sud à croissance rapide ou lente. L'aspect le plus décisif est peut-être ici l'absence totale de progrès nets sur les deux dernières décennies.

Comment tout cela est-il relié à la mondialisation ? La troisième série, mesurant l'Aide par rapport aux exportations et importations mondiales totales, met en évidence les implications du fait que la croissance du commerce a été bien supérieure à celle du PIB, et qu'en dépit d'un retournement récent, les flux d'aide par rapport au commerce sont aujourd'hui d'une ampleur équivalente à celle qui prévalait au cours des années 1970. Ainsi, les tendances indiquent que l'accroissement du commerce privé international n'a pas été associé à une explosion des activités caritatives, relation que l'on observe souvent dans les cycles économiques nationaux.

Bien que le commerce puisse améliorer l'allègement de la pauvreté, il utilise des canaux très différents, et a un autre objectif que l'aide. Un premier objectif de l'aide est l'investissement réel et social, et sa mission peut généralement être caractérisée comme un effort pour améliorer les niveaux de vie par des transferts directs, des investissements, et pour dépasser les défaillances institutionnelles et du marché. De ce point de vue, l'aide ressemble davantage à des activités du compte de capital, notamment à un phénomène émergent avec force, les Investissements Directs Étrangers (IDE). Bien que les IDE soient une activité du secteur privé, et sont ainsi animés par des objectifs initiaux très différents, on a pu en observer de nombreux avantages pour les économies en développement, qui sont cohérents avec les objectifs de l'aide, y compris le développement des ressources humaines, la diffusion des technologies et, enfin, l'allègement de la pauvreté et une croissance plus soutenable.<sup>11</sup> En ce sens, il est reconnu depuis longtemps qu'il existe des complémentarités potentielles entre les IDE et l'AOD dans les pays en développement.<sup>12</sup>

L'importance des complémentarités n'est pas intellectuelle mais dépend de leurs réels potentiels économiques. Pour s'en rendre compte, il suffit d'observer les tendances du graphique 3.2 ci-dessous. Le point le plus intéressant de ces données est bien sûr l'augmentation exponentielle de l'IDE, qui a été multiplié par cent sur les trois dernières décennies.<sup>13</sup> Cette tendance doit amener à réfléchir sur la stratégie appropriée pour améliorer l'investissement étranger public ou pour l'aide au développement, d'autant plus qu'il semble que nous soyons déjà entrés dans ce que

---

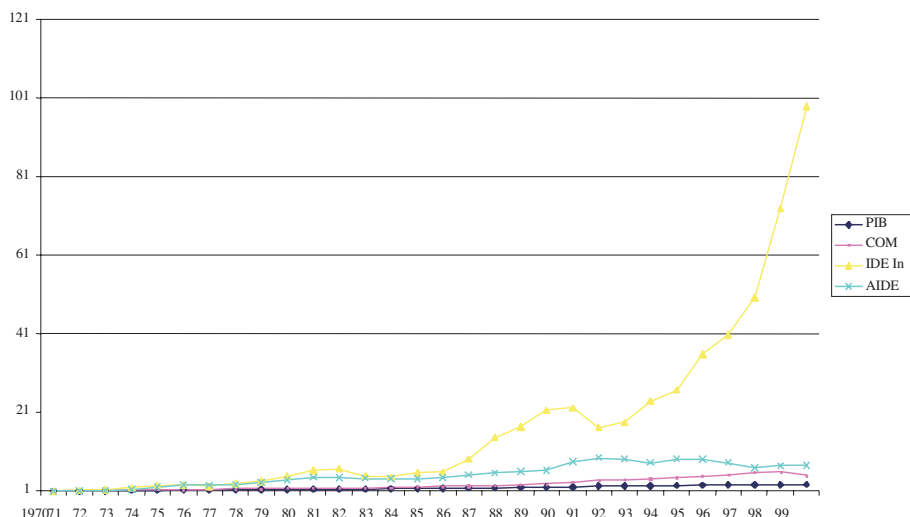
11 Il existe une vaste littérature sur l'impact des IDE sur les pays en développement. Voir par exemple Borensztein, de Gregori et Lee (1998), de Mello (1997, 1999), Fung, Zeng et Zhu (1999), Nair-Reichert et Weinhold (2001), CNUCED (1999), et Zhang (2001) pour citer quelques-unes des études centrées sur l'analyse empirique des IDE et de la croissance.

12 Le Mozambique est un excellent exemple de complémentarité de l'aide et des IDE. Si l'aide n'avait pas été utilisée pour stabiliser l'économie post-guerre et pour aider à reconstruire des institutions, il est peu probable que le Mozambique aurait reçu autant d'IDE que ces dernières années.

13 Rappelons que la répartition de ces flux de capitaux privés entre les pays a été très inégale.

l'on peut appeler l'Age de la Complémentarité de l'aide au développement. Il s'agit d'une nouvelle période où les stratégies de l'aide doivent être plus étroitement centrées autour de leurs missions centrales, laissant de côté la plupart des grandes orientations de l'aide des années 1960 et 1970. Dans le même temps, les institutions de l'aide doivent allouer de nouvelles ressources dans le cadre d'un partenariat plus stratégique qui permettrait de lier les ressources financières privées afin de poursuivre des objectifs sociaux dans les pays receveurs. Cela ne signifie pas, bien sûr, que l'on trouve approprié de lier l'aide aux investissements privés des pays donateurs. L'aide liée représente un anachronisme post-colonial contradictoire tant avec les principes d'efficacité de l'aide qu'avec la libéralisation des marchés internes et externes. En tant que telle, l'aide liée reste une technique de promotion des exportations anti-concurrentielle.

**Graphique 3.2 :** *Tendances macroéconomiques des pays hors OCDE (normalisation en dollars constants 1971)*



Source : Banque Mondiale (2001), OCDE (2002) et CNUCED (plusieurs années)

En conséquence, nous croyons que l'appréhension de l'aide doit changer de deux façons pour faire face à cette situation. Premièrement, il doit y avoir une prise de conscience plus large des implications de la coexistence des investissements publics et privés dans les pays en développement. Il est particulièrement important de mieux comprendre les comportements et mécanismes institutionnels à l'origine des investissements privés, en particulier la propriété et les contrats. La Banque Mondiale et les autres ont attiré l'opinion publique sur le concept de

l'appropriation, mais la vraie microéconomie des droits de propriété et des règles de droit, liés aux marchés, est plus compliquée que la rhétorique sur les dépôts de fonds ou sur la participation communautaire.

Une seconde priorité pour une complémentarité de l'aide plus efficace passerait par des initiatives multilatérales officielles pour améliorer la communication du public et du privé sur les priorités du développement. Bien sûr, des institutions comme le FMI et les autres évoquent ce « partenariat » depuis longtemps, mais il n'est pas évident que les agences d'aide bilatérales et multilatérales plus traditionnelles aient pris conscience des réalités de l'aide et de la mondialisation, ou ont réalisé les ajustements stratégiques nécessaires à une meilleure utilisation des complémentarités entre marchés publics et privés. La coordination multilatérale de l'aide publique est véritablement toujours un défi de taille. La coordination public-privé est à ce jour restée principalement une question de politique intérieure, avec les ministères du commerce travaillant simplement à promouvoir un accès au marché le plus large possible.

Les exemples quant à la façon dont cette stratégie pourrait être développée sont trop nombreux pour la discussion présente, mais deux d'entre eux sont de bonnes illustrations. Considérons une des missions principales de l'aide au développement à ses débuts; fournir des liquidités à l'investissement public en l'absence de marchés de capitaux internationaux suffisamment développés. Bien sûr, la question de l'échec du marché des capitaux est différente aujourd'hui, mais n'a certainement pas disparu. Tandis que les ressources allouées aux investissements sont aujourd'hui disponibles pour de très nombreuses activités dans le monde en développement, il y a toujours des domaines dans lesquels le public doit prendre l'initiative. Il s'agit des investissements sociaux traditionnels et des projets d'infrastructures de long terme, comme la santé publique dans les zones rurales, offrant des taux de rendement plus faibles et/ou plus incertains, mais indispensables pour les plus démunis. C'est ce que nous voulons dire par « se recentrer sur les missions centrales de l'aide ».

À l'autre extrême, nous voyons des entités privées s'impliquer dans des investissements d'infrastructures comme les médias, les télécommunications et l'énergie. Dans de telles situations, les marchés privés semblent fournir du progrès technologique aux pays en développement rapidement et (relativement) efficacement, et on peut alors raisonnablement s'interroger sur la nécessité de l'aide publique. Cela revient cependant à sous-estimer les complémentarités potentielles. Par exemple, l'évolution de la réglementation des médias des pays de l'OCDE a une longue

histoire qui pourrait être transmise aux pays en développement pour les aider à mieux utiliser les ressources du développement du secteur privé à des fins socialement bénéfiques. L'aide a certainement un rôle potentiel ici, et en ce sens, qu'elle soit bilatérale ou multilatérale, elle peut avoir une influence essentielle sur la qualité, sinon la quantité, des investissements et de leur impact social. La même logique s'applique à la santé publique et privée, à l'industrie pharmaceutique, à la sécurité alimentaire, etc.

#### **4 CINQ RECOMMANDATIONS POUR AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'AIDE**

À partir de la discussion des deux sections précédentes, il est clair que le rôle et le contexte de l'aide ont rapidement évolué ces dernières années, en réponse à une combinaison de forces politiques et économiques. Bien que l'aide n'ait plus les mêmes objectifs ou n'a pas la même prééminence qu'auparavant, elle peut toujours être un important catalyseur pour réduire la pauvreté dans le monde. John Healey et Tony Killick ont énoncé de façon assez convaincante que l'aide peut être utilisée pour réduire la pauvreté, ce avec quoi nous sommes d'accord. De façon similaire, l'aide peut être utilisée pour promouvoir l'intégration internationale comme cela est souligné par Oliver Morrissey. Cependant, étant donné son moindre poids politique et économique à grande échelle, l'efficacité de l'organisation de l'aide et de sa mise en place est plus importante que jamais. Dans cette section, nous présentons donc cinq domaines où l'on peut gagner en compréhension.

Le sujet traité ici couvre seulement partiellement les nombreuses questions essentielles à l'amélioration de l'efficacité de l'aide. Nous avons décidé de laisser de côté un certain nombre de suggestions bien connues et plus évidentes. Par exemple, nous souscrivons fortement à l'idée que l'on pourrait considérablement augmenter l'efficacité de l'aide si les donateurs bilatéraux amélioreraient simplement leur propre cohérence politique, harmoniseraient davantage leur agenda de gestion économique intérieure avec leur politique commerciale et l'aide au développement. Dans ce qui suit, nous ne traiterons pas de cette question, nous concentrant plutôt sur des suggestions offrant des perspectives nouvelles, avec une attention particulière pour les questions microéconomiques, pour renouveler les énergies de ceux qui veulent que l'aide fonctionne mieux pour ses nombreux bénéficiaires directs et indirects.



## 4.1 Perspectives Macro

Nous commençons par observer la problématique de l'aide du point de vue d'une grande économie. Cela inclut par exemple les critères macroéconomiques de performances, présentés par Hansen et Tarp (2000).

### 4.1.1 Critères Macroéconomiques, mauvaise allocation et rationnement

Les performances macroéconomiques en général, et la croissance du revenu réel agrégé en particulier, sont certainement les priorités principales des politiques de développement. Nous sommes convaincus que les critères macroéconomiques ne peuvent pas – et ne devraient pas – être considérés comme suffisants pour évaluer l'efficacité de l'aide au développement. Que la croissance macroéconomique et l'allègement de la pauvreté soient corrélés ou non, et sous quelles conditions, est une question empirique intéressante et pertinente en termes de politique. Cependant, la pauvreté est un phénomène éminemment microéconomique et a besoin d'être traitée comme tel avec une part importante d'aide au développement.<sup>14</sup> Au final, les bénéficiaires ciblés par l'aide pour réduire la pauvreté sont des institutions microéconomiques : des petites entreprises, des ménages et des individus. Leur accès au crédit et la satisfaction de leurs besoins ne peuvent pas être efficacement évalués par de simples mesures macroéconomiques, et par des politiques quasiment à vue et heuristiques comme les « bonnes » ou « mauvaises » politiques de l'État. Dans les pays avec de mauvaises conditions macroéconomiques, y compris des cycles économiques adverses ou des institutions politiques compromises, de nombreux candidats valables et ayant besoin de crédits seraient inéligibles pour des crédits qu'ils pourraient utiliser efficacement.<sup>15</sup> Parallèlement, un biais macroéconomique en faveur des autres pays pourrait promouvoir une allocation de crédits à

---

14 Ainsi, bien qu'il est certain qu'il faille promouvoir la croissance, elle est rarement suffisante pour résorber la pauvreté. La question de la croissance reste d'importance critique. Les lecteurs intéressés peuvent par exemple regarder les articles de la conférence croissance et pauvreté WIDER.

Voir <http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2001-1/conference1.htm> pour d'autres références.

15 Un cas particulier pour lequel il faut être prudent quant à la sur-utilisation de critères macro concerne les sociétés post-conflits. Tony Addison s'intéresse aux problèmes complexes liés à l'aide et aux conflits, et on peut certainement remarquer que le mode de fonctionnement simpliste exclurait l'aide de pays post-conflits tels que le Timor Oriental et l'Afghanistan aujourd'hui, mais ce sont précisément des pays qui ont besoin de meilleures institutions. Le débat sur l'allocation du Millennium Challenge Account (MCA) américain illustre que la sur-utilisation de critères macroéconomiques est également en cause en dehors des situations de crise. Voir par exemple Hiebert (2003).

un secteur microéconomique de piètre qualité. En d'autres termes, le rationnement du crédit selon des critères macroéconomiques exclut inévitablement des candidats valables ayant besoin de crédits, tandis que des candidats moins méritants mais dans des structures macroéconomiques attrayantes pourraient davantage en bénéficier.

D'après la littérature sur l'efficacité de l'aide ou d'après les institutions soutenant ces recherches, il est clair qu'un biais macroéconomique est introduit par les relations de crédits. Les institutions bilatérales et multilatérales traitent généralement des relations d'aide avec des entités nationales, et ainsi se fondent sur des critères politiques quantitatifs et qualitatifs macroéconomiques. Notre argument principal est qu'il faudrait être plus prudent lors de l'évaluation des performances macroéconomiques de l'aide au développement. Cette approche accroît le risque que l'aide soit politisée et soit allouée inefficacement. L'évaluation des économies à partir de notations génériques des politiques des gouvernements introduit des risques similaires de mauvaise allocation. Des règles de fonctionnement simplistes ne font pas que compromettre les systèmes de crédits les plus rigoureux et les besoins standards mais renforcent encore davantage les difficultés de ceux qui vivent sous une gouvernance de piètre qualité. C'est un fait regrettable que beaucoup parmi les plus pauvres du monde vivent dans de mauvaises conditions de gouvernance nationale, régionale et/ou locale et, contrairement aux membres des pays de l'OCDE, manquent de moyens pour changer ces institutions.<sup>16</sup> Il serait extrêmement cynique de la part des agences d'aide de se servir de la mauvaise fortune de ces peuples comme d'une discrimination à l'allocation de l'aide.

Il est évidemment loin d'être facile d'aider les pauvres dans des environnements complexes de « mauvaise politique » et de « mauvaise gouvernance ». Cependant, cela ne devrait pas servir d'excuse pour s'en détourner, d'autant plus que l'aide pourrait bien être un des rares instruments viables pour promouvoir le changement. Probablement peu de personnes seraient contre l'idée que l'aide ayant soutenu les organisations non gouvernementales d'Afrique du Sud pendant le régime de l'apartheid a joué un rôle important pour le changement. De la même manière, beaucoup peut être fait, quel que soit l'environnement, pour poursuivre des investissements sociaux dans les domaines de l'éducation et de la santé, qui profitent directement aux pauvres.

---

<sup>16</sup> Les lecteurs intéressés par les approches empiriques transversales peuvent consulter Dalgaard, Hansen et Tarp (2002) pour ce qui est de la question de l'endogénéité des politiques et des institutions et pourquoi elle devrait être prise plus au sérieux que dans les travaux analytiques actuels.

Finalement, nous avançons que le concept d'appropriation est souvent mal utilisé dans le contexte macroéconomique national (Étatique). Il n'y a bien sûr pas de problème avec « l'appropriation » *en soi*. Mais les gouvernements ont différents degrés d'appropriation des politiques, et certaines ne le sont pas du tout. En réalité, de nombreux gouvernements ne présentent même pas une ligne politique unique. Différentes parties du gouvernement adhèrent à différentes politiques, selon leur proximité vis-à-vis des donateurs et les préférences de chaque ministère. Le sens de la véritable appropriation n'est donc ni très clair ni très efficace,<sup>17</sup> en particulier quand on omet les acteurs microéconomiques. Comme nous le présentons plus loin dans cette section, il s'agit précisément des acteurs dont les incitations et les intérêts vont déterminer l'efficacité réelle de l'aide.

#### 4.1.2 Risque de change, crédit en monnaie locale et hasard moral macroéconomique

Nous étant opposés au recours excessif aux critères macroéconomiques pour l'appréciation et l'allocation de l'aide, nous voulons mettre en avant ce que nous considérons comme les deux points critiques essentiels dans le contexte d'une aide au développement soutenue (par opposition à la stabilisation macroéconomique de court terme) : la qualité des contrats et l'évaluation microéconomique. Ces deux points de vue seront discutés plus en détails d'un point de vue microéconomique ci-dessous. Mais la nature des relations souveraines rend la qualité des contrats aussi importante qu'au niveau macroéconomique. De meilleurs contrats, en particulier ceux qui tiennent compte des problèmes d'incitations, endémiques aux relations de type principal-agent, peuvent améliorer l'efficacité de l'aide, tant au niveau macroéconomique que microéconomique. Ils peuvent en outre aider à introduire le concept d'appropriation et lui donner du sens. Cela faciliterait également une surveillance des relations d'aide réellement indépendante, comme cela est prôné, par exemple, par Hel-leiner (2000) et alii.

Considérons l'exemple macroéconomique de la monnaie de dénomination de prêts pour l'aide au développement. De nombreux critiques de l'aide internationale ont avancé que les crédits libellés en dollars ou en d'autres « monnaies fortes » ont entraîné un risque de change excessif pour des emprunteurs pauvres. Certains ont même asséné que ce risque constitue de facto une subvention aux donateurs à monnaie forte dans la

17 La littérature sur les institutions microéconomiques du développement est assez importante, mais est beaucoup plus restreinte sur la capacité à les relier plus directement à des relations d'aide. Voir par exemple Altonji et al. (1989) et Fafchamps (1992).

mesure où les emprunteurs sont obligés de maintenir leurs réserves de change, finançant le déficit du compte courant des prêteurs. En réponse à ces critiques et suite à d'autres initiatives, il y a un intérêt émergent important pour promouvoir l'aide ou d'autres financements commerciaux en monnaie locale. Par exemple, lors de sa réunion annuelle la plus récente, la Banque Asiatique de Développement (BAD) a lancé l'idée de convertir son aide future en monnaie locale. Cela remplirait au moins deux objectifs; le transfert du risque de change vers le prêteur et la promotion du développement des marchés financiers intérieurs dans le pays emprunteur.

Bien que de tels objectifs semblent louables, ils omettent un problème sérieux de hasard moral, qui apparaît en réalité dans le contexte d'une gestion macroéconomique. Les pays avec des montants d'aide importants seraient fortement tentés de limiter leur responsabilité extérieure par des politiques inflationnistes. Dès lors, on pourrait développer un système intermédiaire pour le financement de l'aide, à partir d'un panier de monnaies pondéré pour résoudre les problèmes d'incitations, tant pour les prêteurs que pour les emprunteurs.

## **4.2 Perspectives Microéconomiques : contrats, incitations et mécanismes de crédit soutenables**

En réalité, et en dépit de toute la rhétorique de la communauté de l'aide, les relations d'aide et de prêts incluent des relations d'agences et des contrats complexes qui sont de nature essentiellement microéconomique. Même si les signataires bénéficiaires de contrats ou d'accords portant sur de l'aide ont souvent une autorité macroéconomique, ils se comportent comme des agents microéconomiques et leur environnement stratégique est souvent partiellement en conflit avec celui du donneur/prêteur. Ce paradoxe en termes d'incitations n'apparaît nulle part davantage que dans les prêts d'aide au développement.

Dans cette section, nous discutons certains aspects de la théorie des contrats qui pourraient permettre de résoudre ces problèmes d'incitation.<sup>18</sup> En de nombreuses occasions, nous soulignons particulièrement l'idée d'appropriation, et notamment le lieu de l'appropriation. Nous n'évoquons pas une idée abstraite ou de rhétorique sur les dépôts de fonds ou sur la participation communautaire, mais une propriété con-

---

<sup>18</sup> Les questions soulevées ici se basent sur une littérature théorique parallèle assez large, bien que seulement partiellement impliquée dans le débat sur l'efficacité de l'aide. Pour de bons exemples, voir Gjesdal (1982), Rogerson (1985), Rosenzweig (1988), Spear et Srivastava (1987), Thomas et Worrall (1990), et Mace (1991).

tractuelle avec ses responsabilités et titres attenants. Que ce soit du fait de leur tradition bilatérale paternaliste ou du biais lié aux systèmes de prêts souverains, les relations d'aide ont été relativement mauvaises pour reconnaître les principes d'appropriation locale. Nous croyons que cela s'est fait au détriment de l'efficacité de l'aide pour de nombreuses raisons, au premier rang desquelles le fait que cela a dilué la comptabilité et a promu des comportements de recherche de rente, de fongibilité et d'arbitrage de l'aide.

#### 4.2.1 Décentraliser le crédit souverain

Les partenaires bilatéraux et, en particulier, multilatéraux, ont souvent le dilemme d'étendre des crédits à 15-30 ans à des gouvernements qui sont bien davantage influencés par des priorités politiques de plus court terme (3 à 5 ans). Cela renforce le biais règle macro/heuristique dont nous avons discuté plus tôt car les gouvernements nationaux peuvent échanger des engagements de remboursement à long terme pour des liquidités ou un gain politique de court terme. La souveraineté n'est absolument pas négociable, mais il pourrait y avoir différentes façons de restructurer des accords de prêts pour limiter l'incertitude associée à la transition politique. Le point essentiel est qu'il est très important dans un contrat d'aide d'identifier un bon partenaire/preneur de décision local, voyant les avantages et simultanément responsable. Le gouvernement central n'étant, dans de nombreux cas, pas le meilleur, une approche attrayante est alors la décentralisation, où les prêts et les dons basés sur la performance prennent en compte des agences aux niveaux régionaux et locaux, et procèdent ainsi au sein de mécanismes contractuels clairs.<sup>19</sup> Idéalement, cela prendrait en compte à la fois des critères de performance et une responsabilité financière directe comme des provisions de co-paiement et même un collatéral.<sup>20</sup> La décentralisation implique de conférer des droits aux autorités locales et, dans le cas du co-paiement, pourrait nécessiter de nouveaux systèmes de droit intérieur, incluant un revenu direct qui peut être taxé pour le service de la dette.<sup>21</sup>

---

19 La littérature microéconomique sur ces questions part des travaux anciens sur les problèmes d'agences agricoles. Voir Bhaduri (1973), Stiglitz (1974), Bardhan (1980), Allen (1985), Bell (1988), et Basu (1989).

20 Dans ce contexte, on pourrait avancer que des sanctions des donneurs pourraient être davantage crédibles au niveau local, de telle sorte que la probabilité d'adhésion des receveurs aux termes du contrat augmente.

21 Il existe une petite, mais émergente, littérature sur ces questions, notamment Besley (1988) et Atkeson (1991).

Par exemple, la mise en place d'un système de retenue d'eau pourrait être couplée avec une réglementation locale sur l'eau pour financer des co-paiements. Les gouvernements nationaux et même régionaux pourraient ne pas être enthousiastes vis-à-vis de telles réformes, mais des provisions de ce type ont deux qualités importantes. Elles aident à dépasser le problème initial d'incitation de l'aide et améliorent la cohérence de la politique intérieure, associant de façon plus pertinente les vrais droits avec les responsabilités et performances financières. Les prêteurs et donateurs pourraient se plaindre que les gouvernements locaux et régionaux soient encore davantage imprévisibles que les gouvernements nationaux. Nous leur répondrions que la solvabilité des emprunteurs devrait être évaluée au niveau des bénéficiaires et, en dépit de son caractère pratique, la comptabilité nationale ne permet souvent pas de cerner les standards essentiels. Considérons la forme la plus extrême de la décentralisation, le micro-crédit.

#### **4.2.2 Le Micro-crédit reconsidéré**

Le micro-crédit peut être perçu comme l'une des formes les plus extrêmes de la décentralisation de l'aide, élargissant à la fois la responsabilité de l'aide et du financement directement au niveau microéconomique. En outre, nous avançons que le succès du micro-crédit est directement lié à la nature microéconomique des contrats sous-tendant cette forme d'aide. Les individus sont l'unité de base pour l'éligibilité, l'évaluation et la comptabilité financière (aussi bien que de la propriété), et cela induit des incitations à de meilleures performances. On peut tirer des leçons importantes de cette expérience pour établir des contrats d'aide au niveau national, régional, et de la communauté locale.

Cela dit, l'expérience du micro-crédit n'a pas été uniformément positive. Ainsi, les expériences récentes au Bangladesh et partout ailleurs ont révélé des portefeuilles de prêts de mauvaise qualité et l'existence de risques importants, au-delà des provisions pour pertes de prêts habituelles. Nous croyons que ces cas justifient de reconsidérer le caractère approprié et la structure du micro-crédit. Comme de nombreuses formes d'aides, le micro-crédit est mieux adapté quand il est mis en place pour résoudre un problème de défaillance du marché. L'échec en question est le marché des capitaux local, ayant pour effet le rationnement du crédit. Dans la plupart des applications des programmes de micro-crédit, cependant, le remède est double : avec une provision de crédit et des taux

d'intérêt limités.<sup>22</sup> La deuxième mesure introduit une nouvelle source de risque politique. Tandis que le crédit est souvent rationné au niveau local dans les pays en développement, il y a très peu de résultats empiriques sur ce que devrait être la prime de risque ou le taux de rendement du marché. C'est pourquoi, il ne semble pas avoir de sens de faire l'hypothèse, comme c'est souvent le cas, que les taux des prêts locaux sont trop élevés. Ainsi, des structures de micro-crédit bien intentionnées pourraient sur-allouer des crédits et accumuler des pertes de prêts à des taux insoutenables. Dans ce contexte, il faut noter que des taux de prêts non performants ne sont pas en soi un problème, c'est le prix du risque qui est critique. Une structure d'aide financière supposée accroître l'allocation des crédits et fixer des prix dans le même temps implique une hypothèse forte quand à la qualité de son administration.

Nous croyons que les politiques de micro-crédit devraient être ciblées sur la levée des contraintes de crédit, en particulier sur le fait de faciliter l'intermédiation financière par le marché. Cette approche, par exemple, fonctionne très bien en encourageant les banques commerciales à participer au marché des transferts.<sup>23</sup> Enfin, nous souhaitons souligner le fait que les institutions de crédit des pays recevant de l'aide internationale et leurs clients ne doivent pas être amenés à penser qu'ils seront pris en charge en cas de problèmes financiers. Cela peut paraître difficile pour des donateurs altruistes, mais cette recommandation doit être prise bien plus au sérieux que dans le passé si l'on veut se passer de pertes évitables.

#### 4.2.3 Dons versus taux d'intérêt négatifs

Il y a eu beaucoup de discussions récemment quant à l'augmentation de la proportion de dons dans l'aide au développement, à la fois en termes de conversion de prêts en dons et en annulations des prêts. Bien que l'annulation de la dette ait de nombreux défenseurs, en particulier pour les pays les plus pauvres et les plus endettés, il existe une opposition importante et d'influence à une conversion massive des prêts en dons. L'objection principale est dans ce contexte que les fonds de l'aide au développement représentent une sorte de bien global, ou un ensemble de crédits communautaires qui devraient être gérés sur une base renouvelable. Nous nous plaçons instinctivement du côté des opposants à une large

22 Pour davantage de références sur ces questions, voir Stiglitz (1974), Stiglitz et Weiss (1981), et Braverman et Stiglitz (1982). Pour des applications, voir Binswanger et al. (1984, 1985), Rosenzweig et Binswanger (1993), et Udry (1990).

23 IDB (2001) détaille cela. Les lecteurs intéressés peuvent également consulter le projet de recherche WIDER 3.2/2000-2001 pour des références sur les questions d'assurance contre la pauvreté (voir [http : //www.wider.unu.edu/research/research.htm](http://www.wider.unu.edu/research/research.htm)).

conversion, partageant leur opinion quant à la soutenabilité de l'aide, mais nous croyons également que les deux parties du débat oublient des comportements fondamentaux. Tant qu'une dichotomie artificielle est maintenue entre l'aide sous forme de dons et de prêts, il y aura d'importantes inefficacités dans l'allocation globale de l'aide. Une meilleure approche de long terme serait un ensemble standard et compréhensif de recommandations pour l'aide concessionnelle, à partir d'un recensement continu des formes d'aide ordonnées des dons aux crédits commerciaux de telle sorte que l'élément don soit clairement identifiable. La meilleure façon de parvenir à cela est de standardiser des contrats d'aide stipulant des taux d'intérêt variant de  $-100\%$  (c'est-à-dire un pur don) jusqu'au LIBOR plus une certaine marge commerciale.<sup>24</sup>

Des taux d'intérêt négatifs sont un amendement efficace du concept de crédit concessionnel, tandis que la standardisation des contrats aiderait à harmoniser les instruments de crédit publics et privés, et, éventuellement, à faciliter l'interaction entre les deux. En outre, une telle transparence pourrait aider à clarifier les rôles respectifs des différents donneurs. En pratique, leurs opérations se chevauchent souvent de telle sorte qu'il est rarement aisé de les relier aux différences sous-jacentes des prêts et des conditions de l'aide et des instruments.<sup>25</sup> Enfin, tandis que l'idée d'un prix de l'aide continu (avec des taux d'intérêt positifs et négatifs) peut être facilement défendue sur le terrain de l'efficacité, elle n'apporte pas en soi d'informations sur quels types de projets devraient avoir tel type de taux d'intérêt. Nous voulons donc souligner l'argument des biens publics des pays très pauvres. Dans cette situation, nous croyons fortement que les dons dominent les subventions.

## 5 CONCLUSION

Cet article était initialement motivé par des discussions informelles sur la façon dont les changements de l'économie mondiale ont influencé

---

24 Une conversion à grande échelle des prêts au développement de telle sorte nécessiterait un système de crédits plus compréhensif, mais cette tendance est déjà amorcée et pourrait être étendue au travers de différents types de partenariats public-privé sur des marchés de capitaux globaux.

25 Pour rendre les contrats aide-crédit plus efficaces, en particulier pour ce qui concerne la décentralisation, il faudra porter davantage d'attention sur les comportements microéconomiques intertemporels. Heureusement, il existe à présent une importante littérature pour soutenir cette analyse. Dans le contexte de ménages et de villages, on peut considérer les contributions de Deaton et de ses co-auteurs (1990, 1992, et 1994), Green (1987), Hayashi (1987) et Hayashi, Altonji, et Kotlikoff (1996), et plus généralement Prescott et Wallace (1987). Altug et Miller (1990) et Atkeson et Lucas (1992) sont également intéressants.



le processus de développement et, inévitablement, doivent informer les stratégies de ceux qui visent à promouvoir le développement. Un examen de la littérature sur l'historique des pratiques de l'aide a permis d'apporter un éclairage sur ce qui a été accompli à ce jour. Nous avons également observé que l'importance relative de l'aide publique au développement est beaucoup plus faible qu'elle n'a été. Pour être efficaces en tant qu'acteur relativement plus faible dans ce nouvel environnement, les agences d'aide au développement doivent reconnaître qu'elles sont entrées dans l'Age de la Complémentarité. Pour cette raison, nous avons énoncé que les agences d'aide devraient se centrer sur leurs missions centrales, élargir leurs capacités de mise en place, et développer de nouvelles capacités stratégiques pour des relations de complémentarités avec, entre autres, les marchés de capitaux privés et les ONG.

Les idées présentées ici proviennent de travaux en cours. Nous restons relativement agnostiques quant aux implications politiques de notre analyse et de nos recommandations, cherchant avant tout à relancer le débat. Ayant cela en tête, nous avons mis en évidence que la pauvreté et ce qui s'y rapporte sont des phénomènes microéconomiques. Pour cette seule raison, la plupart des recherches et des ressources sur l'aide devraient être centrées à ce niveau. Cependant, nous croyons également que davantage d'attention envers les propriétés microéconomiques de l'aide au développement devrait améliorer son efficacité. Dans ce contexte, nous percevons la décentralisation de la comptabilité économique vers le niveau local comme critique, y compris de la propriété au sens de la responsabilité et des droits contractuels; en partie car cette approche plus concrète de la propriété est susceptible d'améliorer significativement les caractéristiques incitatives de l'aide au développement. En parallèle, nous plaignons pour une approche plus flexible de la dichotomie dons/prêts, et davantage de dons pour des provisions de biens publics dans les pays les plus pauvres.

En somme, nous avons mis en avant un ensemble de cinq recommandations (ou préceptes) pour dessiner et mettre en place une aide au développement plus efficace. En outre, les donateurs bilatéraux devraient faire beaucoup plus d'efforts pour obtenir une cohérence politique, réconcilier ou au moins clarifier de nombreuses politiques qui sont partiellement ou directement en conflit avec des principes généralement acceptés de l'aide au développement. Ceux-ci incluent, entre autres, le soutien à l'agriculture interne, l'aide liée et la stratégie de l'aide. Si les idées présentées ici peuvent évoluer dans l'environnement politique de l'aide, la communauté de l'aide aura également des liens plus robustes et dynamiques entre finances publiques et privées dans le monde en déve-

loppement. Des accords sur l'aide avec de meilleures incitations privées (appropriation), associés avec l'influence dynamique de la discipline du marché des capitaux pourraient nous rapprocher du double objectif de progrès social et d'efficacité économique. Si cela se produit, non seulement le monde en développement mais également le monde développé en bénéficieront.

## RÉFÉRENCES

- ALLEN, F. (1985), "On the Fixed Nature of Sharecropping Contracts." *The Economic Journal*, 95(377), pp.30-48.
- ALTUG, S. et R. A. MILLER (1990), "Household Choices in Equilibrium", *Econometrica*, 58(3), pp.543-570.
- ALTONJI, J. G., F. HAYASHI et L. J. KOTLIKOFF (1989), "Is the Extended Family Altruistically Linked?", NBER Working Paper No. 3046.
- ATKESON, A. (1991), "International Lending with Moral Hazard and Risk of Repudiation", *Econometrica*, 59(4), pp.1069-1089.
- ATKESON, A. et R. E. Lucas Jr. (1992), "On Efficient Distribution with Private Information", *The Review of Economic Studies*, 59(3), pp.427-453.
- BANQUE MONDIALE (1998), *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, New York, Oxford University Press.
- BANQUE MONDIALE (2001), *World Development Indicators 2001 CD-Rom*, Washington, D.C., Banque Mondiale.
- BANQUE MONDIALE (2002), *A Case for Aid: Building a Consensus for Development Assistance*, Washington, D.C., Banque Mondiale
- BANQUE MONDIALE (Plusieurs années), *Global Development Network Database*, disponible sur [www.worldbank.org/research/growth/](http://www.worldbank.org/research/growth/)
- BARDHAN, P. K. (1980), "Interlocking Factor Markets and Agrarian Development: A Review of the Issues", *Oxford Economic Papers*, 32(1), pp.82-98.
- BASU, K. (1989), "Technological Stagnation, Tenurial Laws, and Adverse Selection", *American Economic Review*, 79(1), pp.251-255.
- BELL, C. R. (1988), "Credit Markets and Interlinked Transactions", in H. Chenery et T. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics, Volume I*, Elsevier Science.
- BESLEY, T. J. (1988), "Tied-in Credit with a Monopoly Credit Market", *Economics Letters*, 28(2), pp.105-108.
- BHADURI, A. (1973), "Agricultural Backwardness under Semi-Feudalism", *Economic Journal*, 83(329), pp.120-137.
- BINSWANGER, H. P. et al. (1984), "Common Features and Contrasts in Labor Relations in the Semiarid Tropics of India", in H.P. Binswanger et M.R. Rosenzweig (eds.), *Contractual Arrangements, Employment, and Wages in Rural Labor Markets in Asia*, New Haven, Yale University Press.
- BINSWANGER, H. P. et al. (1985), "Credit Markets in South India: Theoretical Issues and Empirical Analysis", World Bank Discussion Paper ARU 45, Washington D.C.
- BOONE, P. (1996), "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid", *European Economic Review*, 40(2), pp.289-329.
- BORENSZTEIN, E., J. de GREGORIO et J. W. LEE (1998), "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?" *Journal of International Economics*, 45(1), pp.115-135.

- BRAVERMAN, A. et J. E. STIGLITZ (1982), "Sharecropping and the interlinking of agrarian markets", *American Economic Review*, 72(4), pp.695-715.
- BURNSIDE, C. et D. DOLLAR (1997), "Aid, Policies and Growth", Policy Research Working Paper 1777, World Bank, Development Research Group, Washington, D.C.
- BURNSIDE, C. et D. DOLLAR (2000), "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review*, 90(4), pp.847-68.
- CASSEN, R. et al. (1994), *Does Aid Work ?*, Report to an Intergovernmental Task Force, Seconde édition, Library of Political Economy Series, Oxford et New York : Oxford University Press, Clarendon Press.
- CNUCED (1999), *World Investment Report : Foreign Direct Investment and the Challenge of Development – Overview*, New York and Geneva, United Nations.
- CNUCED (2002), *World Investment Report 1991 – 2001*, New York and Geneva, United Nations.
- COLLIER, P. (2002), "Making Aid Smart : Institutional Incentives facing Donor Organizations and their Implications for Aid Effectiveness", Article présenté à l'USAID Forum Series sur le Rôle des Institutions pour Promouvoir la Croissance, 25 Février, Washington, D.C.
- DALGAARD, C.-J., H. HANSEN, et F. TARP (2002), "On the Empirics of Foreign Aid and Growth", Centre for Research in Economic Development and International Trade (CREDIT) Document de travail 02/08, Université de Nottingham.
- DE MELO, L. R. (1997), "Foreign Direct Investment in Developing Countries and Growth : A Selective Survey", *The Journal of Development Studies*, 34(1), pp.1-34.
- DE MELO, L. R. (1999), "Foreign Direct Investment-Led Growth : Evidence from Time-Series and Panel Data", *Oxford Economic Papers*, 51(1), pp.133-151.
- DEATON, A. et C. PAXSON (1994), "Intertemporal Choice and Inequality", *Journal of Political Economy*, 102(3), pp.437-467.
- DEATON, A. (1990), "On Risk, Insurance, and Intra-village Consumption Smoothing", En cours.
- DEATON, A. (1992), *Understanding Consumption*, Oxford, Clarendon Press.
- DEVARAJAN, S., D. DOLLAR et T. HOLMGREN (eds.) (2001), *Aid and Reform in Africa*, Washington, D.C., World Bank.
- EASTERLY, W., R. LEVINE et D. ROODMAN (2002), "New Data, New Doubts : Revisiting 'Aid, Policies, and Growth'", Center for Global Development, mimeo pp.1-20.
- FAFCHAMPS, M. (1992), "Solidarity Networks in Preindustrial Societies : Rational Peasants with a Moral Economy", *Economic Development and Cultural Change*, 41(1), pp.147-174.

- FUNG, M. K.Y., J. ZENG et L. ZHU (1999), "Foreign Capital, Urban Unemployment, and Economic Growth", *Review of International Economics*, 7(4), pp.651-64.
- GJESDAL, F. (1982), "Information and Incentives : the Agency Information Problem", *Review of Economic Studies*, 49(3), pp.373-390.
- GREEN, E. J. (1987), "Lending and Smoothing of Uninsurable Income", in E.C. Prescott and N. Wallace (eds.), *Contractual Arrangements for Intertemporal Trade*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- HANSEN, H. et F. TARP (2000), "Aid Effectiveness Disputed", *Journal of International Development*, 12(3), pp.375-98.
- HANSEN, H. et F. TARP (2001), "Aid and Growth Regressions", *Journal of Development Economics*, 64 (2), 547-70.
- HAYASHI, F. (1987), "Tests for Liquidity Constraints : a Survey and Some New Observations", in T.F. Bewley (ed.), *Advances in Economic Theory, Fifth World Congress*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HAYASHI, F., J. G. ALTONJI et L. J. KOTLIKOFF (1996), "Risk Sharing Between and Within Families." *Econometrica*, 64(2), pp.261-294.
- HELLEINER, G. (2000), "Towards Balance in Aid Relationships : Donor Performance Monitoring in Low-Income Countries", *Cooperation South Journal*, No.2, pp.21-35.
- HIEBERT, M. (2003), "More Aid, but New Strings", *Far Eastern Economic Review*, 166(7), pp.12-14.
- IDB (2001), "Remittances as a Development Tool : A Regional Conference", Proceedings, of the Inter-American Development Bank, Mai 17-18, Washington, D.C.
- MACE, B. J. 1991. "Full Insurance in the Presence of Aggregate Uncertainty", *Journal of Political Economy*, 99(5), 928-956.
- MOSLEY, P. (1987), *Overseas Aid : Its Defence and Reform*, Brighton, Wheat-sheaf Books.
- NAIR-REICHERT, N. et D. WEINHOLD (2001), "Causality Tests for Cross-Country Panels : A New Look at FDI and Economic Growth in Developing Countries", *Oxford Bulletin of Economic and Statistics*, 63(2), pp.153-171.
- OCDE (2002), *International Development Statistics 2002*, Paris, OCDE.
- PRESCOTT, E. C. et N. WALLACE (eds.) (1987), *Contractual Arrangements for Intertemporal Trade*, Minneapolis, University of Minnesota Press 1987.
- ROGERSON, W. P. (1985), "Repeated Moral Hazard", *Econometrica*, 53(1), pp.69-76.
- ROSENZWEIG, M. R. (1988), "Risk, Implicit Contracts and the Family in Rural Areas of Low-Income Countries", *Economic Journal* 98(393), pp.1148-1170.
- ROSENZWEIG, M. R. et H. P. BINSWANGER (1993), "Wealth, Weather Risk and the Composition and Profitability of Agricultural Investments", *Economic Journal*, 103(416), pp.56-78.
- SOLOW, R. (2001), "Applying Growth Theory across Countries", *World Bank Economic Review*, 15(2), 283-88.

- SPEAR, S. E. et S. SRIVASTAVA (1987), "On Repeated Moral Hazard with Discounting", *Review of Economic Studies*, 54(4), pp.599-618.
- STIGLITZ, J. E. (1974), "Incentives and Risk Sharing in Sharecropping"; *Review of Economic Studies*, 41(2), pp.219-255.
- STIGLITZ, J.E. et A. WEISS (1981), "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", *American Economic Review* 71(3) : 393-410
- TARP, F. (ed.) (2000), *Foreign Aid and Development : Lessons Learnt and Directions for the Future*, London et New York, Routledge.
- THOMAS, J. et T. WORRALL, (1990), "Income Fluctuation and Asymmetric Information : An Example of a Repeated Principal-Agent Problem", *Journal of Economic Theory*, 51(2), pp.367-390.
- UDRY, C. (1990), "Credit Markets in Northern Nigeria : Credit as Insurance in a Rural Economy", *The World Bank Economic Review*, 4(3), pp.251-269.
- ZHANG, K. H. (2001), "Does Foreign Direct Investment Promote Economic Growth ? Evidence from East Asia and Latin America", *Contemporary Economic Policy*, 19(2), pp.175-185.