

# EDITORIAL

Le présent numéro de Dialogue est consacré à deux thèmes d'actualité, qui se situent au cœur des travaux de DIAL. Le premier porte sur les relations existantes entre croissance économique, répartition et pauvreté. Il s'agit bien sûr, d'un thème longuement débattu, sous des formes parfois différentes, par les économistes depuis l'origine de leur discipline. Le sujet a cependant connu récemment un regain d'intérêt dans les pays en développement, pour des raisons diverses : inquiétudes quant à l'impact des crises économiques et de l'ajustement sur les populations les plus défavorisées, interrogations sur le rôle de l'état, redéfinition des objectifs de l'aide dans un contexte géopolitique changé après la chute du mur de Berlin. Le développement humain est au centre des objectifs que se sont fixés les bailleurs de fonds pour le vingt-et-unième siècle et la lutte contre la pauvreté est aujourd'hui devenue la priorité de nombre d'entre eux. Dans ces conditions, la question des liens entre croissance et répartition, entre développement et pauvreté n'est plus une question académique : elle est de fait au centre des réflexions en cours pour réorienter les politiques des pays en développement et les appuis des bailleurs de fonds.

Notre deuxième article est consacré à la question de l'efficacité de l'aide, un thème peu étudié par les chercheurs francophones (mais beaucoup plus dans le monde anglo-saxon). Les débats sur ce sujet ont, eux aussi, été relancés au cours des dernières années, tant chez les pays receveurs – du fait, par exemple, des doutes quant à l'efficacité d'instruments tels que l'assistance technique, l'ajustement structurel ou le mécanisme de la conditionnalité – que chez les donateurs – où la baisse des budgets d'aide est venue, au cours des années 90, soulever la question de leur utilité. La Banque Mondiale a récemment contribué à ce débat avec un document, diffusé en novembre 1998, *Assessing Aid*. Les analyses de ce rapport et, surtout, ses propositions de réorientation de l'aide vont se trouver, au cours des mois qui viennent, au cœur des discussions sur l'aide et le développement.

Pour conclure notre éditorial, signalons que DIAL a – enfin – terminé son installation sur le Net. Vous pouvez dorénavant nous retrouver sur le Web à [www.dial.prd.fr](http://www.dial.prd.fr) ; vous pouvez aussi nous joindre à [dial@dial.prd.fr](mailto:dial@dial.prd.fr)

## **I. CROISSANCE ECONOMIQUE, INEGALITES ET PAUVRETE DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT**

## **II. SELECTIVITE : OU EST LE MODE D'EMPLOI ?**

## Croissance économique, inégalités et pauvreté dans les pays en développement

Dès le début des années 1980, de nombreux pays en développement se sont engagés dans des programmes d'ajustement structurel pour corriger des déséquilibres macro-économiques devenus insoutenables. D'importantes critiques ont été formulées, à l'instar de l'UNICEF, sur l'impact de ces politiques macro-économiques sur le bien-être des ménages. Une importante littérature empirique s'est alors développée pour déterminer si les politiques d'ajustement avaient affecté négativement et de manière disproportionnée les plus pauvres. Bien que la question soit encore controversée, ce débat a impulsé une profonde réflexion sur la dimension sociale de l'ajustement, au point que la lutte contre la pauvreté est désormais affichée comme la première priorité de la Banque Mondiale.

Une approche de la pauvreté "monétaire", fondée sur des données concernant le revenu ou la consommation des ménages, renvoie à une vision plutôt conjoncturelle. A cette dimension vient s'ajouter celle des inégalités dans la distribution des revenus lorsqu'on appréhende les relations entre croissance, inégalités et pauvreté. Dans une perspective de plus long terme, on s'intéresse à la pauvreté dite "humaine" relative à la difficulté d'accéder aux services de base (éducation, santé), à l'absence de liens sociaux, d'actifs au sens large, à laquelle se rattachent des facteurs structurels d'inégalité.

A l'heure actuelle, les connaissances empiriques sur l'évolution des inégalités dans les pays en développement sont parcellaires. L'objectif de cet article est d'apporter une vision rapide et synthétique de l'évolution des inégalités et de la pauvreté dans les pays en développement depuis

une trentaine d'années pour dégager les déterminants structurels de ces évolutions et l'impact des politiques mises en oeuvre.

### ***On* inégalités dans la répartition des revenus et pauvreté**

#### Evolution globale sur longue période

La plupart des études empiriques les plus récentes sur les inégalités dans la répartition des revenus s'appuient sur la base de données de Deininger et Squire (1996) à la Banque Mondiale. Trois conclusions majeures se dégagent de la littérature. Premièrement, les inégalités dans la répartition des revenus sont relativement stables dans le temps à l'intérieur d'un pays ou d'une région, indépendamment des variations considérables du revenu global qui ont été enregistrées. Deuxièmement, de fortes variations d'inégalités sont enregistrées entre pays ou régions à une période donnée. Troisièmement, les mesures globales de répartition peuvent occulter des variations de revenu pour les différents groupes d'individus. Les données longitudinales de Deininger et Squire (1996) montrent que dans 55% des cas de pays, les courbes de Lorenz se croisent, ce qui montre que se produisent à l'intérieur des pays d'importantes variations dans les parts de revenu dont bénéficient les différents quintiles d'individus malgré l'apparente stabilité du coefficient de Gini<sup>1</sup>. Cela signifie également qu'il ne peut y avoir de consensus sur le sens de l'évolution des inégalités. En ce qui concerne la pauvreté, la tendance est à la baisse dans les pays en développement sur les deux dernières décennies,

quels que soient l'indicateur et la ligne de pauvreté. Cependant, les différences quantitatives dans le temps sont très petites et l'incidence de la pauvreté absolue<sup>2</sup> dans le monde sous-développé est restée relativement stable durant la seconde moitié des années 1980, avec une personne sur trois vivant avec moins de un dollar par jour, et presque deux personnes sur trois vivant avec moins de deux dollars par jour.

Le pourcentage de la population des pays en développement vivant sous la ligne de pauvreté de un dollar par jour est estimé à 33,2% en 1985, 30,1% en 1987 puis 29,4% en 1993 (World Development Indicators 1998). Cette tendance globale vers une réduction de la pauvreté est confirmée par le Rapport mondial sur le développement humain 1997 du PNUD qui estime que la pauvreté monétaire définie par rapport au seuil de un dollar par jour est passée de 34% de la population des pays en développement en 1987 à 32% en 1993. Dans l'absolu, le nombre de pauvres a augmenté à peu près comme la population, à un rythme de 2% par an. Le nombre de personnes concernées est ainsi passé de 1,2 milliards en 1987 à 1,3 milliards en 1993.

#### Spécificités régionales

Schématiquement, les ordres de grandeur suivants caractérisent les différences régionales. Les inégalités sont fortes en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine et Caraïbes : indice de Gini moyen égal à 0.50, allant de 0.57 pour le Brésil à 0.42 pour la Bolivie, comparé à une moyenne de 0.39 pour les pays en déve-

loppement hors Amérique latine. Aucun des pays d'Amérique latine n'a un coefficient de Gini inférieur à 0.40, ce qui contraste avec l'Afrique sub-saharienne où le coefficient vaut 0.29 pour le Rwanda et 0.62 pour l'Afrique du Sud. Les inégalités sont moindres en Asie de l'Est et du Sud-Est : indice de Gini compris entre 0.30 (Taïwan) et 0.50 (Malaisie)<sup>3</sup>.

Les résultats de Chen et Ravallion (1997) sur 67 pays de 1981 à 1994 - dont 44 qui ont au moins deux points dans le temps - montrent que les régions dans lesquelles la pauvreté a baissé sans ambiguïté sont l'Asie de

croissance et distribution des revenus. La croissance économique est-elle nécessairement un élément favorable à une meilleure distribution des revenus dans les pays en développement ? La croissance économique ultérieure est-elle ralentie par une distribution initiale inégale ? Quels sont les impacts en termes de pauvreté ?

### **1 Les liens croissance-inégalités-pauvreté**

Les travaux empiriques sur les inégalités ont entre autres objectifs de déterminer la relation entre croissance et distribution du revenu. La longue tradition de

<sup>1</sup> Chaque individu ou sous-groupe d'individus  $i$  (les 20% les plus pauvres par exemple) est défini par sa proportion dans la population totale,  $p_i$ , et la proportion de revenu qu'il reçoit,  $q_i$ . La courbe de Lorenz représente la répartition cumulée des revenus entre individus en reliant chaque point dans l'axe ( $p, q$ ). Les individus touchent le même revenu (distribution égalitaire) lorsque la courbe de Lorenz est confondue avec la première bissectrice. On peut en déduire l'indice d'inégalité le plus communément utilisé, l'indice de Gini, qui mesure l'écart de la distribution de revenu avec une distribution parfaitement égalitaire, compris entre 0 (égalité) et 1 (distribution totalement inégalitaire).

<sup>2</sup> A partir d'un seuil absolu de pauvreté, défini avec un critère objectif invariant (le revenu réel par tête par exemple), il est possible de déterminer plusieurs indicateurs de pauvreté dont notamment l'incidence de la pauvreté ( nombre de personnes vivant en dessous de ce seuil).

**Tableau 1: Coefficients de Gini moyens par régions 1960-1990**

Région	1960s	1990s	Nombre de pays	Nombre d'observations <sup>(a)</sup>
<b>Afrique sub-saharienne</b>	49.90	46.95	24	40
<b>Asie du Sud</b>	36.23	31.88	5	60
<b>Afrique du Nord et Moyen Orient</b>	41.39	38.03	6	20
<b>Amérique latine et Caraïbes</b>	53.24	49.31	20	100
<b>Asie de l'Est et Pacifique</b>	37.43	38.09	13	123
<b>Pays industrialisés et pays en développement à hauts revenus</b>	35.03	33.75	21	238

(a) Les changements à l'intérieur des régions peuvent résulter du fait qu'on ne dispose pas du même nombre d'observations pour tous les pays et toutes les décennies.

Source: Deininger et Squire (1996)

de l'est. L'Afrique du Nord se situe à un niveau intermédiaire entre ces deux régions et les pays retardataires d'Asie du Sud et d'Afrique sub-saharienne pour lesquels les efforts doivent être poursuivis, voire intensifiés pour atteindre des niveaux proches des standards au demeurant encore insuffisants de l'ensemble des pays considérés.

L'Asie, l'Amérique latine et l'Afrique sub-saharienne présentent donc des schémas différents du point de vue des inégalités de revenu bien que la faible évolution dans le temps de la distribution semble être une caractéristique commune aux trois régions. Leurs performances respectives en termes de croissance sont également divergentes<sup>4</sup>. Ces deux constats nous amènent à soulever la problématique des liens entre

1960-1970, elle ne repose pas sur des bases solides et est en partie remise en cause. En effet, les résultats empiriques récents, sur un large échantillon de pays et sur longue période, donnent peu de crédit à l'existence d'une relation en forme de U inversé entre le niveau de revenu et les inégalités, puisque dans 90% des

d'Afrique sub-saharienne est restée très faible (0,8% en moyenne).

es  
a-  
ce  
té  
is,  
la  
es  
re  
  
le  
ls  
%  
la  
a  
es  
le  
on  
ys

cas, la relation de Kuznets n'est pas vérifiée (Deininger et Squire 1996).

Récemment, la question des inégalités dans la répartition des revenus et de leurs répercussions sur la croissance a été largement explorée dans la perspective théorique de l'économie politique de la croissance et est désormais étayée par de nombreuses contributions empiriques. Leurs résultats montrent que de fortes inégalités influencent négativement la croissance (Alesina et Rodrik 1994, Birdsall, Sabot et Ross, 1995)

Toutefois, il semble qu'il n'y ait pas de relation systématique entre croissance et changements dans les inégalités de revenu. La principale manifestation du manque d'une relation claire

d'inégalités à l'intérieur des pays. Par contre, une récession heurte souvent les pauvres de manière disproportionnée. Ravallion (1997) conclut, à partir d'un échantillon de 23 pays en développement, que de fortes inégalités initiales tendent à entraîner un plus faible taux de réduction de la pauvreté quel que soit le taux de croissance positif d'une économie et réduisent l'impact négatif d'un retournement de la croissance sur les pauvres.

La distribution initiale influence donc la part de croissance du revenu moyen qui revient aux pauvres. Dans certains cas, les inégalités peuvent être suffisamment élevées pour que la pauvreté augmente malgré de bons résultats en termes de croissance.

Finalement, bien que la crois-

tirer des conclusions générales puisque leurs effets distributifs sont parfois contradictoires.

## **2 Facteurs structurels explicatifs des inégalités et/ou de pauvreté**

Le premier élément qui apparaît déterminant pour expliquer les inégalités réside dans les dotations en capital humain des individus par le biais du système éducatif (Birdsall, Ross, Sabot, 1995, Bourguignon et Morrisson 1995). De fortes inégalités rendent nécessaires des politiques redistributives ou des orientations budgétaires renforcées vers les niveaux éducatifs primaires. Bien que les dépenses publiques d'éducation ne soient pas plus élevées en Asie de l'Est en proportion du PIB par rapport aux autres régions en développement, la part budgétaire pour l'éducation primaire et secondaire y a été plus élevée. En 1985, par exemple, la Corée consacrait 10% de ses dépenses éducatives à l'enseignement supérieur alors que le Venezuela lui consacrait 43%, ce qui explique en partie du moins la meilleure performance éducative, tant quantitative que qualitative, de la Corée et son schéma de croissance relativement égalitaire. De manière générale, les pays dont les populations bénéficient d'un système d'éducation et de santé généralisé semblent connaître des taux de croissance plus élevés, qui eux-mêmes favorisent des investissements en capital humain.

**Tableau 2: Croissance, inégalités, pauvreté**

Indicateur	Périodes de croissance (88)		Périodes de récession (7)	
	Amélioration	Détérioration	Amélioration	Détérioration
Inégalités	45	43	2	5
Revenu des pauvres <sup>a</sup>	77	11	2	5

Note: Une amélioration de la distribution des revenus signifie que le coefficient de Gini a baissé; une détérioration implique une augmentation du coefficient. L'échantillon comprend 95 économies.

a. Revenu du plus bas quintile.

Source: Deininger et Squire (1996)

impart dans l'économie et la nature de la croissance réside dans la contrainte de l'accès au crédit pour les plus pauvres (Bruno, Ravallion, Squire 1995).

Ces observations suggèrent que les caractéristiques structurelles initiales spécifiques aux différentes régions jouent un rôle important dans l'analyse dynamique. Le facteur décisif qui détermine si les inégalités augmentent ou décroissent n'est pas le taux de croissance économique ou le stade de développement mais le type de croissance, ce qui soulève le problème du bénéfice que retirent les pauvres de la croissance.

Deininger et Squire (1996) trouvent que la croissance bénéficie aux pauvres dans une vaste majorité des cas (87.5%), surtout du fait des modestes changements

res, alors que des pays à faibles inégalités comme certains pays d'Asie de l'Est restent relativement égalitaires et atteignent une baisse rapide de la pauvreté par le biais du processus de croissance (Birdsall, Ross, Sabot, 1995).

Les évolutions observées sur les différentes régions en développement sont contrastées tant au niveau du processus de croissance qu'en termes de répercussions sur la répartition des revenus et d'éradication de la pauvreté. Néanmoins, les diverses études empiriques menées sur un groupe de pays ou un pays en particulier permettent de dégager des éléments structurels essentiels pour expliquer la persistance des inégalités même s'il apparaît souvent difficile d'en

Le caractère plus ou moins dualiste des économies permet également d'expliquer les inégalités entre pays. Les études transversales sur plusieurs pays et les analyses sur la composition sectorielle de la croissance d'un pays apportent des enseignements pratiques pour orienter les politiques économiques en matière de lutte contre la pauvreté. Puisque la pauvreté concerne en grande partie des populations rurales, des politiques qui donnent la priorité à la croissance du secteur agricole peuvent avoir un impact significatif sur la pauvreté, à la fois rurale et urbaine, comme cela semble avoir été le cas en Inde. De plus, il apparaît que l'amélioration dans la distribution des revenus à l'intérieur des secteurs compte plus dans les progrès sur la pauvreté que les phénomènes de diffusion ou de migration d'un secteur à un autre (cas de l'Inde et de l'Indonésie). D'autre part, les pays qui ont entrepris une réforme agricole après la seconde Guerre mondiale et ont réussi, par ce biais, à réduire les inégalités relatives à la propriété de la terre ont eu un taux de croissance plus élevé que ceux qui n'ont pas entrepris de réforme. Dans la littérature, cet argument est souvent évoqué comme une explication des expériences asiatiques réussies de plusieurs pays comme la Corée ou Taïwan, comparé aux moindres performances de la plupart des pays d'Amérique latine du point de vue de la croissance et des inégalités. Une analyse transversale sur un échantillon de 38 pays en développement montre que la distribution des terres explique 17% de la variance des inégalités entre pays (Bourguignon et Morrisson 1995). L'inégalité initiale des actifs qui ressort de la répartition des terres peut faire obstacle plus sérieusement à la croissance que la distribution des revenus (Deininger et Squire 1997)<sup>5</sup>.

Enfin, la structure du marché du travail conditionne l'impact distributif des politiques économiques et leur succès contre la pauvreté. Certaines études transversales sur des pays latino-américains montrent par exemple qu'une augmentation du salaire minimum va de pair avec une baisse de la pauvreté. Cependant, de nombreux pays en développement se caractérisent par la prédominance du secteur agricole dans l'économie, autant du point de vue des revenus qu'au niveau de l'emploi. C'est le cas de beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne où l'agriculture reste la source de revenu la plus importante pour les pauvres ruraux malgré le développement croissant des revenus issus des salaires et de l'auto-emploi dans le secteur informel. Seule une petite fraction des pauvres ruraux et des non-pauvres sont engagés comme salariés. Bien qu'une législation sur le salaire minimum puisse aider les travailleurs vulnérables, il s'agit d'un levier politique fortement associé aux travailleurs urbains (Lustig, McLeod, 1996).

Les quelques éléments recensés ici n'expliquent qu'en partie la persistance des inégalités et les différences régionales mises en évidence. La variance inexpliquée reste importante et laisse une large place aux caractéristiques nationales pour appréhender les divergences d'inégalités de revenu entre pays.

### **3Conclusion**

Nous avons vu que les inégalités évoluent peu dans les pays. C'est sans doute en raison du caractère relativement stable des structures économiques, qui n'évoluent que sur le long terme, que les variations d'inégalités nationales sont marginales dans le temps comparativement à la différenciation de la distribution des revenus entre pays. Néanmoins, les inégalités ne sont pas statiques comme le

montrent les exemples de l'Indonésie, de la Chine et du Brésil, caractérisés par des écarts importants, voire croissants, entre sous-régions. D'autres phénomènes distributifs sont à l'œuvre par le biais des politiques économiques.

L'intervention étatique conserve en effet son rôle primordial dans la lutte contre les inégalités et le fléau de la pauvreté. La plupart des études empiriques montrent que les pays qui donnent la priorité aux capacités humaines de base incluses dans la santé et l'éducation n'améliorent pas uniquement le bien-être des populations: ils sont susceptibles de connaître des progrès dans la distribution des revenus et un plus haut niveau de vie moyen à long terme.

Le mécanisme supposé automatique de diffusion des gains de la croissance dans les différents segments de la population ("trickle-down effect") n'est pas toujours au rendez-vous parce qu'une partie de la société n'a qu'un accès limité, voire nul, aux ressources et aux opportunités de production. Certaines tranches de la population ne sont pas en mesure de bénéficier des gains de la croissance d'où l'objectif prioritaire "d'empowerment of the poor". Reste à savoir par quel biais un tel objectif est réalisable. Deininger et Squire (1997) concluent de leur analyse que l'accumulation de nouveaux actifs peut être un moyen encore plus efficace de lutter contre la pauvreté par rapport à une stratégie de redistribution des actifs existants. Par l'intermédiaire de politiques publiques adaptées, l'Etat doit intervenir dans des situations où les imperfections du marché et les pratiques sociales se matérialisent par un accès limité au crédit, à l'emploi ou toute autre forme de discrimination à l'égard des pauvres.

---

<sup>5</sup> Les données utilisées, tirées en partie du FAO World Census of Agriculture, couvrent 66 pays. Elles suggèrent que la distribution des terres est plus concentrée et caractérisée par de plus grandes variations entre pays que les données sur les revenus. Ainsi, en Inde, en Indonésie, en Corée, les coefficients de Gini sont proches de 0,30 pour le revenu mais sont respectivement de 0,63, 0,65 et 0,35 pour la répartition des terres.

## Sélectivité : où est le mode d'emploi ?

La Banque Mondiale vient de publier (en Novembre 1998) le rapport "Assessing Aid" qui devrait marquer les débats sur l'aide et le développement dans les années qui viennent, en défendant notamment l'idée d'une plus grande sélectivité dans l'allocation de l'aide. Cet article présente les principales analyses de ce rapport, en les replaçant dans le cadre plus général de la littérature récente sur l'aide, et en propose ensuite une lecture critique.

### **4La qualité des institutions et des politiques est déterminante pour l'efficacité de l'aide**

"Assessing Aid" délivre un message fort et clair : (i) les conditions de la réussite des pays pauvres tiennent avant tout à la nature des politiques poursuivies et à la qualité des institutions publiques, (ii) de ce fait, l'allocation et la nature de l'aide doivent avant tout dépendre des conditions institutionnelles et politiques des pays receveurs. Plus précisément, l'analyse de la Banque Mondiale envisage, de manière schématique, trois types de situation dans les pays receveurs.

- Des situations où la qualité des politiques et des institutions est satisfaisante. L'aide est alors efficace et gagnerait à être mise à la disposition des institutions de manière plus libre (non affectée) et plus large. Les donateurs devraient s'entendre avec les autorités des pays concernés pour financer un programme global de dépenses publiques arrêté d'un commun accord. Le rapport indique qu'il existe à l'heure actuelle un certain nombre de pays dans ce cas, comptant parmi les plus pauvres du monde.
- Des situations où la qualité des politiques est satisfaisante

mais où les institutions sont peu efficaces. La pratique d'une aide sous forme de projet (ou autre forme d'aide affectée), telle qu'elle se pratique largement actuellement, se justifie pleinement dans de tels contextes. Il s'agit alors non d'inciter le gouvernement à modifier le contenu de ses orientations stratégiques, mais d'assurer un environnement efficace à un certain nombre de préoccupations prioritaires.

- Des situations où les politiques et les institutions sont déficientes. Dans de telles circonstances, où les flux d'aide ont parfois été très importants, le financement des programmes du gouvernement n'est pas efficace. Il s'avère également que l'on ne peut "acheter la réforme", comme on a largement tenté de le faire, lorsque celle-ci ne correspond pas à un engagement véritable des autorités. Il ne sert à rien non plus de sécuriser des "projets enclaves"<sup>6</sup> au sein d'institutions inefficaces et d'un environnement peu incitatif. Les pays se trouvant dans ce type de situation doivent néanmoins recevoir un appui mais pas forcément sous la forme de transferts monétaires importants. Les agences d'aide doivent plutôt encourager l'amélioration de l'environnement et des institutions, la circulation du savoir, le débat et la réflexion, la démonstration d'innovations reproductibles.

Ce traitement différencié des situations des pays receveurs selon la qualité de leur environnement économique et institutionnel (selon leur mérite a-t-on envie de dire) est caractéristique de l'idée de sélectivité qui s'impose progressivement depuis quelques années dans la littérature sur l'aide.

### **5De l'allocation selon les besoins à l'allocation selon les mérites**

Les analyses empiriques de l'allocation de l'aide mettent traditionnellement en avant trois types de déterminants permettant d'expliquer les flux constatés.

- Un facteur de besoin, un pays reçoit d'autant plus d'aide que ses besoins (niveau de pauvreté ou de détresse, déficits, etc...) sont importants.
- Un facteur d'intérêt (stratégique). L'allocation de l'aide s'explique également par les préférences des pays donateurs pour des raisons politiques, commerciales, géographiques ou culturelles.
- Un facteur d'efficacité ou de mérite. L'aide va en priorité, à la manière de transferts privés, là où les conditions de son efficacité sont les meilleures ou encore est affectée en priorité vers les bénéficiaires les plus "méritants" du point de vue de leur stratégie et de leur efficacité.

Ce dernier facteur semble avoir jusqu'à présent joué un rôle marginal. Le rapport "Assessing Aid" constate ainsi qu'il existe peu de liaison entre les montants d'aide alloués et la qualité des politiques suivies par les bénéficiaires. Jusqu'à présent l'allocation de l'aide a essentiellement été une question de besoins des receveurs et d'intérêts des donateurs. Le précepte de sélectivité consiste précisément à remplacer ces logiques par une logique d'efficacité et de mérite.

Le rapport de la Banque déplore ainsi que l'allocation de l'aide dépende trop d'autres considérations que de son efficacité, et que par exemple être un petit pays ou une ancienne colonie constituent des facteurs plus "attractifs" que celui de suivre de bonnes politiques. Surtout, il prend acte

du discrédit progressif qui affecte la logique de besoin.

La notion de “besoin de financement extérieur”, fondatrice de l'économie du développement, s'appuie sur des principes et des instruments aujourd'hui dépassés<sup>7</sup>, et a perdu de son sens. L'accent mis sur la qualité des institutions et des politiques relativise l'importance du niveau des transferts publics. Le rapport remarque en effet que “les pays pauvres ont été entravés non par un déficit de financement mais par un déficit d'institutions et un déficit de politiques”. Le facteur essentiel est la qualité de la dépense plutôt que sa quantité.

L'affaiblissement progressif de la légitimation de l'aide comme la réponse à un besoin de financement laisse place à la recommandation d'une légitimation davantage basée sur l'efficacité. Ce changement est porté par ce que l'on peut appeler l'argumentaire de la sélectivité.

### **6L'argumentaire de la sélectivité**

Le thème de la sélectivité émerge dans la littérature sur l'aide depuis plusieurs années comme point de convergence de quatre domaines d'études : l'efficacité macro-économique de l'aide, la critique de la conditionnalité, la fongibilité et la différenciation des pays en développement. Les résultats des travaux sur chacun de ces thèmes d'investigation forment l'architecture de l'argumentaire du rapport “Assessing Aid”.

#### **L'efficacité macro-économique de l'aide**

Depuis plusieurs décennies, de nombreux analystes ont tenté de mesurer l'effet de l'aide sur la croissance par l'analyse économétrique de données portant sur de larges échantillons de pays en développement<sup>8</sup>.

Ces études ont généralement abouti à la conclusion de

l'absence d'effets décelables. Mais, en même temps la validité des résultats en a été constamment critiquée du fait de plusieurs faiblesses méthodologiques, en particulier l'endogénéité du niveau d'aide par rapport aux performances économiques du pays receveur.

Récemment une recherche de la Banque Mondiale<sup>9</sup>, largement évoquée dans le rapport “Assessing Aid”, a renouvelé le domaine du point de vue de la méthode et des résultats, grâce à un modèle à équations simultanées qui répond à la critique d'endogénéité. Cette analyse introduit dans le modèle de croissance étudié l'effet de la qualité des politiques et surtout l'effet croisé du niveau d'aide et de la qualité des politiques. Les conclusions sont que l'aide n'a globalement aucun impact sur la croissance dans le cas général, mais qu'en revanche elle a un effet significativement positif lorsqu'elle intervient dans un environnement de bonnes politiques. L'allocation de l'aide selon les besoins est donc au mieux inutile (puisque l'impact est en moyenne nul), seule l'intervention sélective dans de “bons environnements” est efficace.

#### **La critique de la conditionnalité**

Les auteurs de “Assessing Aid” intitulent avec lucidité une de leurs sections : “Ownership – Ce que l'argent ne peut acheter” et constatent que “la conditionnalité peut échouer à générer des améliorations durables dans les politiques”. Cette analyse fait suite à une abondante littérature critique sur l'efficacité de la conditionnalité<sup>10</sup>, qui constate que l'imposition de conditions, dont la pertinence n'est pas ressentie par les institutions bénéficiaires, aboutissait au mieux à des réformes dans la lettre et non dans l'esprit.

“Assessing Aid” reprend la

recommandation des auteurs de ces critiques en faveur d'une allocation de l'aide basée sur une évaluation *ex post* des résultats et de l'engagement des gouvernements concernés et non plus sur un engagement *ex ante* autour d'un programme. La restriction du partenariat avec des gouvernements réellement “engagés vers le développement” permettrait alors d'aboutir à des programmes décidés d'un commun accord et non plus à des programmes conditionnels.

#### **La fongibilité de l'aide**

L'analyse des effets indirects de l'aide sur l'épargne, la fiscalité, l'investissement et la consommation publique (ou autrement dit de la fongibilité macro-économique) est un thème récurrent de l'économie du développement<sup>11</sup>. Les résultats obtenus sont en général assez partagés et spécifiques aux cas étudiés. Toutefois la plupart des auteurs s'accordent pour reconnaître que l'aide a un effet indirect de croissance de la consommation publique même lorsqu'elle est affectée à d'autres fins (en particulier l'investissement).

Plus récent est l'intérêt pour la fongibilité sectorielle de l'aide. Là encore les résultats obtenus sont mitigés. Mais dans l'ensemble, les analyses amènent à penser que la fongibilité est assez importante pour mettre en question la pertinence et l'efficacité de l'aide affectée, et en particulier de l'aide projet. Les donateurs qui sécurisent leurs projets sont en partie victimes d'un effet de mirage : “What you see is not what you get” rappelle le rapport de la Banque.

Les analystes voient généralement une exception à la forte fongibilité de l'aide dans le cas des pays pauvres recevant un niveau élevé d'aide<sup>12</sup>.

Dans ce contexte l'aide finance des actions qui n'auraient pas été



menées par le gouvernement en l'absence d'aide et n'est donc guère fongible. Mais ces actions risquent fort d'être subies plutôt que conduites par les institutions bénéficiaires. Le rapport expose ainsi le dilemme : soit l'aide finance ce que le gouvernement souhaite faire et est alors fongible, soit ce que le gouvernement n'aurait pas souhaité faire et elle est alors inefficace<sup>13</sup>. La seule voie de sortie de ce dilemme est à nouveau de financer un programme global de dépenses convenu en commun.

### La différenciation des pays en développement

La différenciation des pays receveurs était un des thèmes principaux du dernier rapport de la Banque sur l'Afrique (1995). Cela est remis en avant dans ce rapport en rappelant que certains pays réussissent bien et doivent être largement aidés financièrement tandis que d'autres s'enlisent et doivent recevoir un appui davantage sous la forme d'"idées" que de transferts monétaires.

Il y a derrière cela l'idée, exprimée crûment par Collier (1997), que des exemples de réussite constituent la meilleure forme d'incitation : " Si l'émulation des voisins est la principale voie par laquelle se répandront les bonnes politiques en Afrique, alors l'expansion de cette émulation dépendra d'une phase de forte différenciation. C'est-à-dire que l'Afrique a besoin de quelques succès spectaculaires qui susciteront l'envie de leurs voisins. Le rôle des donateurs dans ce processus est alors d'accentuer les effets des différences de politiques en concentrant l'aide dans les bons environnements ".

### 7Un pavé dans la mare ?

" Assessing Aid " est indéniablement un rapport courageux et réformateur. Il prend résolument le parti du respect de

l'" *ownership* " et va jusqu'au bout des conséquences d'un tel choix : " la façon la plus saine de considérer les choses pour les donateurs est qu'ils financent, plus ou moins, ce que le gouvernement choisit de faire. Puisque les donateurs financent le gouvernement en général, ils doivent considérer l'ensemble des dépenses publiques, en terme d'allocation et d'efficacité, lorsqu'ils décident le niveau et la méthode appropriés d'appui. "

Le rapport constitue une saine réaction à la situation actuelle manifestement anormale de l'absence d'incitation donnée par le système d'aide à " bien faire ", à adopter de bonnes politiques et à se doter d'institutions efficaces. Il stigmatise en cela, avec lucidité, le mode d'allocation des donateurs, surtout bilatéraux, largement marqué par le clientélisme. Mais, il est également fortement critique pour l'action présente de la Banque Mondiale, notamment par sa critique de la conditionnalité ou de la pratique des " projets enclaves " <sup>14</sup>.

On pourra toutefois voir ce rapport plus comme un plaidoyer pour la sélectivité que comme une analyse exhaustive des enjeux de l'aide. Souvent le dossier semble être instruit dans un seul sens : tous les éléments, souvent solides, en faveur de l'allocation sélective sont dûment développés, en revanche les faiblesses de l'argumentaire sont passées sous silence, les difficultés que soulèveraient le changement de pratique proposé ne sont pas évoquées.

### 8Une question instruite à sens unique

#### Les faiblesses de l'argumentaire

L'argumentaire développé dans le rapport s'appuie sur une production scientifique abondante et qualifiée. Cette dernière n'est toutefois pas à l'abri de faiblesses et de contestations. C'est par

exemple le cas de l'étude économétrique de Burnside et Dollar qui vient d'être remise en question par des chercheurs qui aboutissent à des résultats opposés à partir des mêmes données<sup>15</sup>. Si le résultat de l'absence d'effets de l'aide dans le cas général ne peut être établi, c'est en fait un pilier de l'édifice du raisonnement qui s'effondre, car il n'est alors plus possible d'écarter le bien fondé d'une d'allocation de l'aide selon les besoins en invoquant sa parfaite stérilité.

Le manque de considération du long terme est frappante tout au long du rapport. L'analyse de Burnside et Dollar recherche l'effet de l'aide sur des périodes de quatre ans en étudiant croissance et aide de manière simultanée. Ils se condamnent ainsi à l'observation de l'impact de l'aide de caractère macroéconomique, telle que l'aide à la balance des paiements. Pourtant, leur analyse et leurs conclusions portent sur l'ensemble de l'aide, y compris l'aide à la santé ou à l'éducation par exemple. Le capital humain est globalement absent des analyses du rapport. La qualité des politiques et l'efficacité des dépenses publiques sont considérés comme les seuls facteurs déterminants à considérer par les donateurs.

On peut à ce sujet faire sans contester le reproche d'un excès de " gouvernementalité " à ce rapport. Ce sont les pays, et non les individus, qui sont les objets uniques de l'analyse, et dans ces pays les gouvernements sont les seuls interlocuteurs. Le rapport semble considérer que l'aide ne doit rien et ne peut rien en faveur des individus appartenant à des pays mal gouvernés. Ce présupposé résulte du constat d'absence d'effet de l'aide dans des environnements déficients, dont on vient de voir la fragilité. On semble parfois revenu plus d'une décennie en arrière à l'époque du monopole de la relation Etat-donateur. N'a-t-on rien à apprendre de plus de dix ans de

pratique d'une coopération diversifiée et notamment ouverte aux acteurs civils ?

### Des difficultés éludées

Il est fort bien démontré qu'une pratique plus sélective peut être une réponse à bon nombre de difficultés rencontrées aujourd'hui dans le monde de la coopération. En revanche, les nouveaux problèmes que pourraient soulever la mise en œuvre de cette pratique sont en grande partie occultés.

La première question que l'on se pose est celle de la faisabilité de l'allocation sélective de l'aide. L'expression d'une préférence pour une sélection ex post sur une conditionnalité ex ante est une chose. Mais sur quels critères baser concrètement l'allocation sélective ? Le rapport n'aborde pas cette question<sup>16</sup>. Il parle constamment de bonnes politiques et de bonnes institutions sans pour autant donner les clés de telles appréciations. Faut-il se baser sur les résultats, et alors les pays bénéficiant de conditions favorables seront avantagés, ou sur l'engagement ou le mérite, et alors comment évaluer et isoler ce dernier facteur dans la performance constatée des pays ? Faut-il se limiter à des critères purement macro-économiques ou juger de l'action globale du gouvernement ou encore introduire des critères politiques ? Si l'on parvenait à surmonter ces difficultés de définition de critères, l'idée d'une notation de l'ensemble des pays pauvres par les pays riches qui fonderait une aide à caractère de récompense n'aurait-elle pas quelque chose de déplaisant ?

La seconde grande question tient à l'équité de l'allocation et à la fonction de justice redistributive de l'aide. Une nouvelle fois ce sujet n'est pas traité, considérant sans doute une nouvelle fois que l'affirmation d'un impact nul en l'absence de bonnes politiques

suffit à régler la question. La politique des "bons exemples" telle que présentée par Collier sacrifie délibérément l'équité au nom de l'efficacité. Bien entendu, les pays les plus pauvres sont aussi ceux qui ont en moyenne les politiques et les institutions les plus fragiles<sup>17</sup>, et il existe forcément une tension, d'ailleurs classique, entre les modes redistributif et incitatif de lutte contre la pauvreté. Cette tension mériterait au moins d'être évoquée.

D'autres points peuvent également être abordés pour illustrer cette tendance à l'esquive que l'on remarque au long du rapport.

Il peut paraître normal de fustiger, de la part des bilatéraux, une allocation de l'aide qui favorise certains pays si cela dissimule des objectifs peu avouables ou déloyaux (collusion politique, pratiques commerciales). On peut également imaginer que le contribuable du pays donateur accorde un poids différent au bien être des individus aidés selon la région ou le pays du monde qu'ils habitent. Y a-t-il là une pratique condamnable ?

Le rapport appelle à la concentration de l'aide envers un certain nombre de receveurs privilégiés. On peut s'interroger sur les effets pervers d'une aide massive dans ces pays. Plus encore, l'ambiguïté et la subjectivité des critères d'allocation et le nombre importants de donateurs peut pousser à des phénomènes "moutonniers" d'engouement et de repli (dont on peine à croire qu'ils sont souhaitables) envers quelques pays à mesure que chaque donateur prend en compte pour son allocation le signal donné par les autres donateurs (à l'image d'investisseurs privés).

Le mot dette n'est pas cité une seule fois dans le rapport. Le remboursement de la dette est pourtant bien une contrainte qui peut réhabiliter la notion de besoin de financement. Il est dit que l'apport d'idées était plus important que l'apport d'argent

dans les pays dont les institutions sont défailtantes. Le cas de la dette pour le moins fait exception. La conditionnalité était aussi (surtout diront certains) un instrument de gestion de la dette. Comment alors exiger le remboursement de la dette des pays les plus pauvres dans une optique sélective et non conditionnelle ?

### **9 Bombe politique ou pétard mouillé ? Un certain manque de pragmatisme**

La remise en cause de la conditionnalité, de la notion de besoin de financement, de l'aide projet, de l'allocation peu incitative de l'aide par les donateurs pourraient faire l'effet d'une bombe politique dans le paysage actuel de la coopération.

Le contexte de baisse de l'aide favorise la concentration des efforts des donateurs. Il semble d'ores et déjà que se soit accentuée la tendance à aider un petit nombre de pays, présentant des conditions favorables, et à ne pas s'investir dans d'autres où les conditions de réussite ne sont manifestement pas présentes. Cette "pression collective" des donateurs est de nature à susciter des incitations positives.

Mais, la plupart des pays receveurs ne sont ni des bons ni des mauvais exemples, et le rapport "Assessing Aid" semble d'une certaine façon s'arrêter au milieu du chemin. Les contraintes internes des agences d'aide ne sont guère prises en compte. Les instruments existants qui pourraient répondre aux nouvelles orientations proposées tels que les programmes d'investissement sectoriel, les revues de dépenses publiques, les programmes de réformes de la fonction publique sont déjà sous le feu de la critique<sup>18</sup>. Dans l'ensemble l'aide a montré peu de capacité dans le domaine, désigné comme essentiel, du renforcement des institutions. Les problèmes concrets qui peuvent découler des analyses proposées sont à peine abordés. La remise en cause des pratiques actuelles est salutaire, mais l'alternative qui est proposée n'est qu'ébauchée. On pourrait dire que le mode d'emploi de la sélectivité reste à élaborer.

<sup>6</sup> Le rapport utilise l'expression de "to cocoon projects".

<sup>7</sup> Il en est ainsi de l'hypothèse d'une efficacité marginale constante du capital et des modèles de double déficit basés sur les modèles de type Harrod Domar (Voir Easterly (1998)).

<sup>8</sup> Voir Tsikada (1998) pour une revue récente de ces études.

<sup>9</sup> Burnside et Dollar (1997).

<sup>10</sup> Notamment pour les plus récents Mosley (1995), Berg (1996), Killick (1996),

Collier Guillaumont, Gunning (1996), Collier (1997)

<sup>11</sup> Voir pour une synthèse White (1994).

<sup>12</sup> Par exemple Boone (1996).

<sup>13</sup> Avec l'exception mentionnée du cas où le projet lui-même suscite l'engagement et où l'appropriation est alors possible.

<sup>14</sup> Qui concerne tous les donateurs à un même niveau.

<sup>15</sup> Hansen et Tarp (1998) remettent en question toutes les conclusions de Burnside et Dollar en modifiant légèrement les

méthodes utilisées (par exemple en ajoutant des effets fixes par pays).

<sup>16</sup> L'étude de Burnside et Dollar établit son indice de qualité des politiques sur trois critères : inflation, déficit budgétaire, ouverture commerciale.

<sup>17</sup> Comme le montre des travaux de la Banque Mondiale (Easterly 1997, Alesina 1997)

<sup>18</sup> Voir Berg (1998).

## Références bibliographiques

### **Croissance économique, inégalités et pauvreté dans les pays en développement**

Ahmad E., Wang Y. (1991), Inequality and Poverty in China: Institutional Change and Public Policy, 1978 to 1988, *The World Bank Economic Review*, vol. 5, n°2, pp231-258.

Alesina A., Rodrik D. (1994), Distributive Politics and Economic Growth, *The Quarterly Journal of Economics*, May, pp465-490.

Birdsall N., Ross D., Sabot R. (1995), Inequality and Growth Reconsidered: Lessons From East Asia, *The World Bank Economic Review*, vol.9, n°3, pp347-508.

Bourguignon F., Morrisson C. (1995), Inequality and Development: The Role of Dualism, *Document de travail DELTA-EHESS* n°95/32, December.

Bruno M., Ravallion M., Squire L. (1995), Equity and Growth in Developing Countries: Old and New Perspectives on the Policy Issues, *Policy Research Working Paper 1563*, World Bank.

Chen S., Datt G., Ravallion M. (1994), Is Poverty Increasing in the Developing World?, *The Review of Income and Wealth*, series 40, n°4, pp359-376.

Datt G., Ravallion M. (1996), How Important to India's Poor Is the Sectoral Composition of Economic Growth?, *The World Bank Economic Review*, vol.10, n°1, pp1-25.

Deininger K., Squire L. (1996), A New Data Set Measuring Income Inequality, *The World Bank Economic Review*, vol.10,n°3,pp.565-591.

Deininger K., Squire L. (1997), New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth, *World Bank*, unpublished.

Grootaert C., Kanbur R., Oh G-T. (1995), The dynamics of Poverty: Why Some People Escape From Poverty and Others Don't, an African Case Study, *World Bank*, mimeo.

Huppi M., Ravallion M. (1991), The Sectoral Structure of Poverty During an Adjustment Period: Evidence for Indonesia in the Mid-1980s, *World Development*, vol.19, n°12, pp1653-1678.

Kuznets S. (1955), Economic Growth and Income Inequality, *The American Economic Review*, vol. 45, n°1, pp1-28.

Lachaud J-P.(1996), Croissance économique, pauvreté et inégalité des revenus en Afrique sub-saharienne: analyse

comparative, *Document de travail n°11 du Centre d'économie du développement*, Université Montesquieu-Bordeaux IV.

Lustig N., McLeod D. (1996), Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence, mimeo.

Persson T., Tabellini G. (1994), Is Inequality Harmful for Growth?, *The American Economic Review*, vol.84, n°3, pp600-620.

Ravallion M. (1997), Can High-Inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty, *World Bank Working Paper* n°1775.

Ravallion M., Chen S. (1997), What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?, *The World Bank Economic Review*, vol.11, n°2, pp.357-82.

### **Sélectivité : où est le mode d'emploi ?**

Alesina Alberto (1997), "The Political Economy of High and Low Growth", Annual Bank Conference on Development Economics.

Banque Mondiale (1995), "A Continent in Transition : Sub-Saharan Africa in the mid-1990's".

Banque Mondiale (1998). "Assessing Aid".

Berg Elliot (1998), "Aid and the sector Public reform", Conference on "Foreign Aid and Development : Lessons of Experience and Direction for the Future", University of Copenhagen, draft.

Berg Elliot (1996), "Dilemmas in Donor Aid Strategies", Mimeo, Workshop of External Resources for Development. Netherlands Economic Institute.

Boone Peter (1996), "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid". *European Economic Review* 40.

Burnside Craig and David Dollar (1997), "Aid, Policies and Growth", Policy Research Paper. World Bank.

Collier Paul (1997), "The Failure of Conditionality" in Gwin Catherine and Joan M. Nelson "Perspectives on Aid and Development", ODC, Washington.

Collier Paul, Patrick Guillaumont, Sylviane Guillaumont and Jan Willem Gunning (1997), "Redesigning Conditionality", *World Development*, Vol 25 n°9.

Easterly William (1997), "Life During Growth : A compendium of political, social and environmental indicators of what gets better and what gets worse from low to high income", Mimeo, World Bank.

Easterly William (1997). The Ghost of Financing Gap : How the Harrod-Domar Growth Model Still Haunts Development Economics. Working Paper. World Bank.

Hansen Henrik and FinnTarp. " Aid Effectiveness Disputed ", Conference on " Foreign Aid and Development : Lessons of Experience and Direction for the Future ", University of Copenhagen, draft.

Killick Tony (1996), " Principals, Agents and the Limitations of BWI Conditionality ", The World Economy, Vol 19. N°2.

Mosley Paul (1995), " The Failure of Aid and Adjustment Policies in Sub-Saharan Africa : Counter-examples and Policy Proposals ", Journal of African Economies, vol 5 n°3.

Tsikata M. Tsidi (1998), " Aid Effectiveness : A Survey of the Recent Empirical Litterature ", IMF paper on Policy Analysis and Assessment.

White Howard and Joke Luttk (1994), " The Country-wide Effects of Aid. ", Policy Research Working Paper, World Bank