

Utilisation des indicateurs de gouvernance

*Les indicateurs de gouvernance en tant qu'outil des
politiques de coopération au développement*

*Quelles utilisations pour les indicateurs de gouvernance?
L'utilisation des indicateurs de gouvernance a-t-elle ses limites ?*

Ousmane Sy

Amprou & Chauvet (2004)

Chauvet, Cogneau & Naudet (2007)

Axe thématique III

Note d'analyse

Note d'analyse

Rapport d'entretien

Note de lecture

Note de lecture

La première note d'analyse porte sur les différentes utilisations faites des indicateurs par la Banque mondiale, la Commission européenne et le PNUD, ainsi que par les divers bailleurs bilatéraux et investisseurs privés. Chacun de ces acteurs possède une conception très différente de l'usage qui doit être fait des indicateurs, bien que leur utilisation soit souvent liée à la notion d'efficacité de l'aide.

La Banque mondiale a ouvert la voie dans le domaine de l'utilisation des indicateurs de gouvernance et a été la première à promouvoir l'idée de conditionnalité de l'aide. Depuis le début des années 2000 l'utilisation économique et financière des indicateurs par la Banque mondiale est fortement concurrencée par de nouvelles approches, telles que celle de Cogneau & Naudet basée sur le concept de sélectivité *versus* égalité ou encore celle de Berthélemy & Tichit où la sélectivité s'appuie principalement sur les liens historiques entre bailleurs et pays receivers hérités de l'époque coloniale. En ce qui concerne les autres institutions, la Commission européenne n'a élaboré que récemment des profils de gouvernance destinés à « photographier » la situation des pays partenaires. Cet aperçu doit aider la Commission européenne à établir le dialogue et identifier les réformes nécessaires avec les pays bénéficiaires. D'autres institutions, à l'image du PNUD, développent également une réflexion sur les indicateurs de gouvernance tout en refusant de lier l'allocation de l'aide à l'utilisation d'indicateurs. Malgré ces conceptions diverses de l'emploi des indicateurs de gouvernance, les institutions de coopération au développement semblent s'accorder sur le fait que l'amélioration de l'efficacité de l'aide est fortement liée à l'harmonisation de l'utilisation des différents indicateurs

par les différents acteurs. Les premières initiatives visant l'utilisation commune de certains indicateurs émergent timidement.

La seconde note d'analyse se penche sur le cas particulier des politiques de coopération au développement à l'égard des Etats dits fragiles. Les problèmes croissants d'insécurité aux niveaux régional et international ont poussé la communauté internationale à définir des politiques d'allocation spécifiques pour les pays les plus pauvres et les plus instables. De nombreux progrès ont été accomplis dans ce secteur, notamment grâce à la création en 2002 de la catégorie des LICUS (Low-Income Countries under Stress) au sein de la Banque mondiale. Cette dernière se concentre ainsi d'avantage sur le cadre institutionnel de ces pays en vue d'allouer ses fonds plutôt que sur la qualité des politiques macroéconomiques. La question se pose évidemment de savoir si les indicateurs de gouvernance sont encore utiles dans la situation particulière des Etats fragiles.

L'analyse de l'approche de la Banque mondiale montre que cette dernière a établi une stratégie distincte afin d'identifier et de soutenir les Etats fragiles, même si elle reste attachée aux systèmes de notations du CPIA et du PBA (Performance-Based Allocation) lors de l'allocation de fonds aux LICUS. La Banque mondiale réagit en ce sens aux nombreuses critiques qui lui reprochaient de rester focalisée sur des critères macro-économiques inappropriés à la situation des Etats fragiles. Cette réaction est aujourd'hui remise en cause par les institutions de coopération au développement dont les compétences clé sont essentiellement politiques. La question posée par ces dernières est de savoir si l'intervention de la Banque mondiale dans des domaines autres qu'économiques est légitime. Dans le cas de Commission européenne, il est trop tôt pour parler de politique particulière à l'égard des Etats fragiles. L'implantation de projets spécifiques pour la prévention des conflits a toutefois été discutée. Le PNUD ne prévoit pour sa part pas de stratégie particulière à l'égard des Etats fragiles étant donné que son « Projet des indicateurs de gouvernance » est taillé sur mesure pour chaque pays partenaire. Globalement, un consensus émerge parmi les institutions de coopération au développement sur la nécessité d'aider les Etats fragiles et d'élaborer des politiques plus efficaces et mieux ciblées à leur égard. Toutefois, les bailleurs de fonds ne parviennent pas à s'accorder quant à la définition du terme même d'Etat fragile. La promotion d'une coopération internationale efficace dépend également d'un consensus sur la compréhension du concept d'Etat fragile.

Le rapport d'entretien avec Ousmane Sy se tourne vers l'utilité des indicateurs de gouvernance pour les pays bénéficiaires ainsi que vers les diverses réformes nécessaires en vue d'augmenter la participation des pays en développement dans le processus d'allocation de l'aide. Ousmane Sy s'exprime également sur l'importance

de la décentralisation en tant que facteur de développement et nous parle des raisons qui l'ont poussé à créer le Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA) ainsi que le Baromètre de la Gouvernance.

La note de lecture sur le texte de Jacky Amprou et Lisa Chauvet intitulé « Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats » brosse un large tableau des nombreuses approches existant en matière d'allocation de l'aide. Le texte se penche particulièrement sur les principales différences entre la Banque mondiale et la Commission européenne et confronte les notions d'indicateurs « instruments » et « de résultats ». Alors que la Banque mondiale met en avant l'utilisation d'indicateurs « instruments » en s'appuyant sur une approche de l'aide sélective basée sur la qualité des politiques économiques et financières, la Commission européenne opte au contraire pour l'utilisation d'indicateurs de « résultats » qui servent à évaluer l'amélioration des performances des pays partenaires dans divers domaines.

La note de lecture concernant le texte de Lisa Chauvet, Denis Cogneau et Jean-David Naudet « Sélectivité et égalité des chances dans l'allocation de l'aide internationale: une analyse de la dernière décennie » compare l'allocation réelle de l'aide publique au développement à deux concepts normatifs : d'une part le principe d'efficacité de Collier & Dollar et, d'autre part, la notion de l'égalité des chances développée par Cogneau & Naudet. Le texte révèle que si la bonne gouvernance a effectivement joué un rôle dans l'allocation de l'aide lors de la dernière décennie, ce n'est plus le cas actuellement. Bien que la bonne gouvernance soit théoriquement conçue pour garantir l'efficacité de l'aide, l'allocation de l'aide publique au développement ne témoigne plus d'un rapport étroit avec « la qualité » du cadre politique et institutionnel des pays bénéficiaires.

Quelles utilisations pour les indicateurs de gouvernance?

Par Carole CHARLES, Viktoria DIJAKOVIC, Micha KAEMPFER & Maria KOZLOVA

Cet article porte sur l'utilisation des indicateurs de gouvernance par la Banque mondiale, la Commission européenne et le PNUD, ainsi que par certains bailleurs bilatéraux et investisseurs privés. Toutes ces institutions possèdent des approches très différentes et aucun consensus n'existe sur la manière de mesurer les indicateurs qu'ils utilisent. La Banque mondiale est le premier bailleur de fonds à avoir utilisé les indicateurs de gouvernance dans les années 1990 et a longtemps été seule à pratiquer cette approche. Cependant, au début des années 2000, de nouveaux paradigmes concernant l'utilisation des indicateurs apparaissent, tels que celui de la Commission européenne qui a récemment élaboré « les profils de gouvernance » qui seront utilisés à partir de janvier 2008. D'autres institutions, à l'image du PNUD, développent également une réflexion sur les indicateurs de gouvernance, tout en refusant de lier expressément l'allocation de l'aide à l'utilisation d'indicateurs de gouvernance.

Etant donné le fait que les indicateurs de gouvernance sont utilisés de manière différente non seulement par les institutions multilatérales mais également par d'autres acteurs tels que les bailleurs bilatéraux et les investisseurs étrangers, nous essayerons de répondre à la question suivante : comment ces indicateurs sont-ils utilisés par ces différents acteurs ?

Enjeux de l'utilisation des indicateurs de gouvernance

Rappelons tout d'abord qu'« un indicateur de gouvernance permet d'évaluer un aspect de la gouvernance d'un pays »²²⁴. Les indicateurs sont généralement destinés à évaluer les différents aspects de gouvernance, qu'ils soient politiques, économiques, administratifs ou sociaux, les programmes et les projets de gouvernance et à fournir des informations à leurs nombreux utilisateurs. Enfin, ils sont utilisés dans le but de fixer des objectifs en matière d'allocation d'aide ou de déterminer les domaines de coopération entre les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires²²⁵. Néanmoins, il ne

²²⁴ Sudders & Nahem (2004), p. 12.

²²⁵ L'exemple de cette utilisation sont les profils de gouvernance élaborés par la Commission Européenne afin de déterminer les domaines de coopération entre les pays ACP et l'UE (voir ci-dessous).

faut pas oublier qu'« aucun indicateur n'est parfait » (Kaufmann)²²⁶. Les indicateurs utilisés sont loin d'être un outil idéal et il ne faut pas surtout les appliquer de manière mécanique. Ils se réfèrent généralement à des normes élaborées en dehors du pays.

Parmi les points faibles de ces indicateurs, on peut relever les suivants :

- le manque de neutralité des indicateurs qui, se reposant sur une diversité de critères utilisés, ne traitent en réalité que les aspects précis de la gouvernance
- la question de la transparence
- la simplification extrême et l'agrégation des indicateurs qui tente de réduire la réalité complexe en un seul chiffre

Comme le souligne Stéphane Marysse, « il faut toujours faire attention aux indicateurs synthétiques qui ont une architecture trop complexe qui sont très difficiles à interpréter ». Ainsi, « moins ils sont complexes, plus ils sont fiables et robustes »²²⁷ :

- la difficulté de comparaison au fil du temps. Etant donné que la gouvernance est un processus, « la composition des indicateurs varient inévitablement au cours des années... et les imprécisions statistiques rendent les comparaisons aléatoires ... »²²⁸

Les chercheurs distinguent souvent les trois « règles d'or » applicables à tous les indicateurs de gouvernance. Primo, il est nécessaire d'utiliser une grande variété d'indicateurs car « il n'existe pas d'indicateur unique, capable de saisir les subtilités et la complexité des situations nationales, de manière à permettre une comparaison globale sans valeur agréée »²²⁹. Secundo, l'indicateur doit être plus détaillé car « plus un indicateur est détaillé, plus il est susceptible de proposer des mesures susceptibles de conduire à une amélioration des résultats »²³⁰. Les indicateurs peuvent être souvent développés, étape par étape, au fur et à mesure de la disponibilité des informations. Tertio, il faut comprendre les tenants et les aboutissants de l'indicateur avant de l'utiliser « car l'utilisation d'un indicateur suppose son approbation implicite par l'utilisateur, ainsi que la validation de sa méthode et de ses hypothèses normatives »²³¹.

²²⁶ DGCID (2007).

²²⁷ Marysse (entretien le 9.01.2008).

²²⁸ DGCID (2007), p. 4.

²²⁹ Sudders & Nahem (2004), p. 12.

²³⁰ Sudders & Nahem (2004), p. 13.

²³¹ Sudders & Nahem (2004), p. 12.

Qui utilise les indicateurs ?

Les utilisateurs des indicateurs de gouvernance sont nombreux et diverses. Les chercheurs Charles Oman et Christiane Arndt distinguent trois utilisateurs principaux: les bailleurs de fonds multilatéraux ou bilatéraux, les investisseurs internationaux, et les universitaires et experts en matière de développement. Chacun de ces groupes utilise les indicateurs à sa manière : les bailleurs utilisent ces outils afin d'accorder de l'aide aux pays bénéficiaires qui y sera efficace, les investisseurs – afin de diagnostiquer les risques réels et potentiels des investissements dans un pays concerné (voir encadré).

Les bailleurs de fonds multilatéraux sont les principaux utilisateurs des indicateurs de gouvernance. On peut apercevoir toute une évolution de leurs politiques de coopération au cours de ses trois dernières décennies. Les années 1980 se caractérisent par un « amoindrissement du rôle de la puissance publique »²³² tandis que la fin des années 1990 est marquée par « une réhabilitation de l'action publique comme condition absolue du développement »²³³. Cette « réhabilitation » est liée à plusieurs facteurs. Tout d'abord, ce phénomène est dû aux mutations de l'environnement international causées par la fin de la guerre froide. En outre, les problèmes d'endettement croissant des pays bénéficiaires et les crises financières au début des années 1990 traversées par plusieurs pays du monde ainsi que la remise en cause des fondements économiques et des justifications de l'aide au développement ont ouvert un large débat sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide et le rôle des institutions multilatérales. Ainsi, en 1996 c'est la Banque mondiale qui a relancé le débat sur l'efficacité de l'aide au développement en considérant que la corruption et la mauvaise gouvernance constituent des obstacles au développement d'un pays. Cette initiative est reflétée dans son rapport *Assessing Aid* (1998) fondé sur les travaux de Burnside et Dollar (1997) dont les idées essentielles seront mises en lumière ci-dessous.

La multitude des utilisateurs des indicateurs de gouvernance fait naître tout un éventail d'indicateurs. Le « guide d'utilisateurs » du PNUD pour les indicateurs de gouvernance établit une liste de plus que 40 indicateurs, tandis que l'initiative « Metagora » de l'OCDE relève quant à elle 144 approches différentes.²³⁴ Citons quelques uns les plus connus : « Worldwide Governance Indicators » (WGI) de l'Institut de la Banque mondiale, le Corruption Perceptions Index (CPI) de Transparency International ou plus récemment le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) existant dans le cadre du NEPAD.

²³² Vielajus (2007).

²³³ Vielajus (2007).

²³⁴ Voir www.metagora.org.

Les indicateurs comme outils de sélectivité de l'aide ?

Le besoin des indicateurs de gouvernance est fortement lié aux notions de sélectivité et d'efficacité de l'aide. La sélectivité sous-entend le mode de sélection des pays bénéficiaires selon les critères ou conditions précis afin que l'aide y soit la plus efficace. Dans ce cadre, les indicateurs peuvent jouer un rôle d'un instrument de sélectivité de l'aide d'après les conditions déjà définies ex ante par les bailleurs. Il est intéressant de savoir pourquoi ce paradigme s'est imposé ? Dans quelles conditions ?

Emergence du paradigme de sélectivité de l'aide

Les notions de sélectivité, d'efficacité et de conditionnalité de l'aide sont intimement liées. Le concept de sélectivité de l'aide qui exprime, selon Jacky Amprou, « la qualité de l'allocation géographique de l'aide »²³⁵ est né à partir de l'idée suivante : « les pays n'ont pas en effet la même capacité à utiliser efficacement l'aide pour promouvoir leur développement »²³⁶. Selon certains chercheurs, parmi lesquels Stéphane Marysse, l'émergence de ce concept peut-être expliquée par les raisons historiques. Ainsi, lors de la guerre froide l'aide était conçue comme un instrument de promotion des intérêts politiques et géostratégiques des pays donateurs. Les pays considérés comme stratégiques d'un point de vue géopolitique et économique recevaient de l'aide de la part des pays occidentaux ce qui signifiait une forme d'allégeance des premiers à l'Occident. D'après Jean-Claude Barthélemy et Ariane Tichit, l'allocation de l'aide paraît dans ce contexte très conditionnée par l'histoire, le commerce et les intérêts politiques des pays donateurs. Les liens commerciaux et politiques sont issus pour la plupart de la période coloniale et concerne les donateurs européens²³⁷.

La fin de la Guerre froide marquée par les mutations de l'environnement international, de nombreuses crises financières à travers le monde, l'ouverture des marchés internationaux y compris dans les pays en développement qui n'étaient pas compétitifs, les luttes internes au sein des classes dirigeantes dans les pays receveurs et, par la suite, des guerres civiles a changé les fondements politiques de l'aide des bailleurs de fonds. Au début des années 1990 sont apparues plusieurs études critiques soulignant l'absence d'efficacité macro-économique de l'aide au développement et même ses effets néfastes en termes de développement dus à la "fatigue de l'aide" ou "Dutch disease"²³⁸ des années précédentes. C'est dans cette conjoncture défavorable à l'aide internationale qu'a surgit le questionnement de l'efficacité de cette aide qui répondait, selon plusieurs chercheurs, à de réels besoins des années.

²³⁵ Amprou, Guillaument & Jeanneney (2005), p. 2.

²³⁶ Amprou, Guillaument & Jeanneney (2005), p. 2.

²³⁷ Berthélemy & Tichit (2002).

²³⁸ Marysse (2007).

La Banque mondiale a été largement pionnière en relançant le débat sur l'efficacité avec la publication de son rapport *Assessing Aid* (1998). Ce rapport soutient que l'efficacité de l'aide en matière de croissance dépend de la qualité des politiques économiques des pays receveurs qui est devenue la condition principale de la Banque mondiale. Afin de justifier cette idée, l'institution a recours à deux arguments suivants²³⁹ : d'une part, l'aide est fongible et, d'autre part, elle n'a pas d'effet sur la qualité de ces politiques. Selon ce premier justificatif, « dans les pays ayant mis en place des politiques économiques saines, [...] les pays donateurs peuvent fournir des montants d'aide importants en soutien budgétaire général, en sachant que les ressources seront bien utilisées. [...] Quand les pays donateurs et le gouvernement receveur ne tombent pas d'accord sur l'affectation des dépenses budgétaires, et que celles-ci sont susceptibles d'être inefficaces, la meilleure approche consiste à réduire les financements et à augmenter le dialogue sur la politique économique»²⁴⁰. Le deuxième justificatif stipule que l'aide ne contribue pas à l'adoption de réformes économiques dans les pays qui ne sont pas appropriées au préalable. C'est pourquoi, à partir de 1995, la Banque mondiale a recommandé l'application de ce principe de sélectivité, notamment dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne²⁴¹.

Le rapport est fondé sur les travaux de Burnside et Dollar (1997) qui postulent qu'une corrélation entre l'aide et la croissance existe bel et bien. Les chercheurs ont présenté une modélisation pour 40 pays pauvres, dont 15 auraient atteint à ce moment-là un "niveau de politique" suffisant pour que l'aide y soit efficace et qu'ils puissent « en faire bon usage »²⁴² à partir de critères d'évaluation de la gouvernance. Ainsi, ils ont formalisé l'approche macroéconomique qui justifie le concept de sélectivité des pays receveurs en fonction de leur politiques économiques : « c'est dans les pays qui adoptent de bonnes politiques que l'aide sera la plus utile »²⁴³. Les autres 25 pays écartés de l'aide seraient incités à améliorer leur « niveau politique » en tant que condition pour recevoir de l'aide : « *If commitment, money – if not, ideas* »²⁴⁴.

Cette « fraîche » notion de l'efficacité de l'aide a permis de renouveler l'image de l'aide d'où vient le succès du paradigme de la sélectivité. Ce paradigme a été repris par la suite dans les travaux de Collier et Dollar (2001, 2002) qui ont étendu leur analyse à la réduction de la pauvreté en proposant, de leur part, une « allocation optimale » de l'aide en fonction du niveau de pauvreté des pays receveurs ainsi que

²³⁹ Amprou & Chauvet (2004), p. 24.

²⁴⁰ Banque mondiale (1998), p. 61.

²⁴¹ Amprou & Chauvet (2004), p. 24.

²⁴² DGCID (2007).

²⁴³ DGCID (2007).

²⁴⁴ Banque mondiale (1998), p.58.

de la qualité de leurs politiques économiques et celle de leur environnement institutionnel.

Dans la deuxième moitié des années 1990 il est devenu clair que les politiques de coopération internationale, à commencer par la Banque mondiale, sont devenues plus conscientes qu'«une mauvaise gestion de la société est susceptible de compromettre l'efficacité de l'aide»²⁴⁵. C'est pourquoi, ils ont placé au centre de leurs dispositifs d'allocation de l'aide «une grille de conditionnalités de bonnes gouvernance». Autrement dit, ce sont les indicateurs de gouvernance qui sont devenus les outils essentiels de sélectivité de l'aide.

Banque mondiale, pionnière de l'utilisation des indicateurs de gouvernance

Au sein de la Banque mondiale, plus précisément, deux initiatives distinctes sont à présenter : le *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) utilisé par l'Association internationale du développement et WGI (Worldwide Governance Indicators) de l'Institut de la Banque mondiale. Ces deux systèmes d'indicateurs se divergent considérablement selon leurs objectifs et leurs utilisations. Le CPIA est un ensemble de 16 critères qui visent à mesurer la qualité de la gestion économique, des politiques structurelles, de l'inclusion sociale et du secteur public. Conçu comme une approche d'opérationnalisation de la «bonne gouvernance» au sein de l'institution, le CPIA permet de classer les pays emprunteurs chaque année. Depuis 1977, le CPIA guide l'allocation systématique des prêts et des dons de la Banque mondiale et il établit donc la bonne gouvernance en tant que condition pour l'engagement financier.

Quand aux WGI, ils ont été créés en 1996 par Daniel Kaufmann, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton au sein de l'Institut de la Banque mondiale. Dès lors, ces indicateurs ont connu une popularité croissante dans la littérature et au sein de la communauté académique. La préoccupation pour la création et l'utilisation de cette base de données était plutôt destinée à la description empirique et à recherche académique.²⁴⁶ Les créateurs voulaient combler le manque de fiabilité des comparaisons entre pays différents à l'aide de plusieurs indicateurs individuels. Ils visent à créer un système d'indicateur agrégé qui résumera la diversité croissante des indicateurs existants. Les WGI se fondent sur des centaines de variables individuelles récoltées en 37 sources de données différentes et les synthétisent dans six indicateurs agrégés.²⁴⁷ Ces indicateurs sont utiles pour obtenir une vue d'ensemble de la gouvernance et la comparer entre les pays et chronologiquement. Néanmoins, les créateurs conseillent

²⁴⁵ Vielajus (2007).

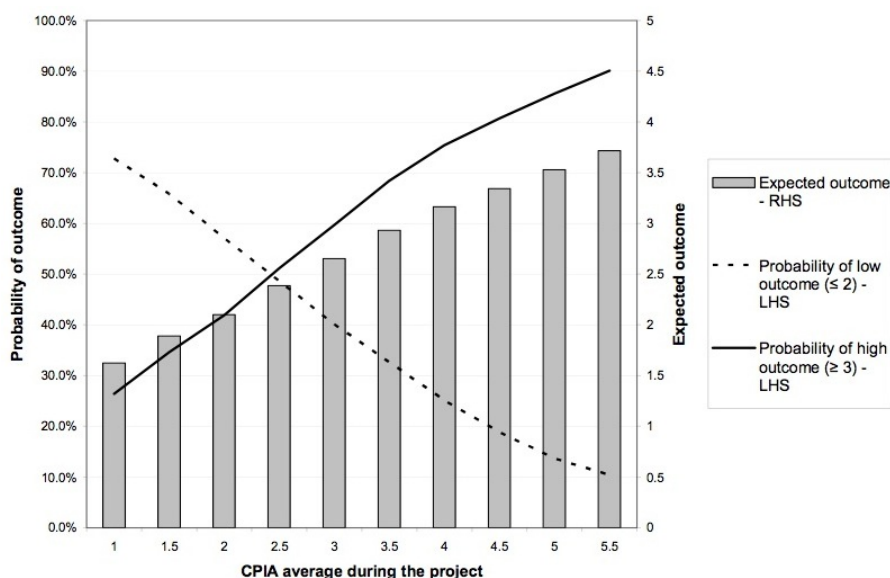
²⁴⁶ Arndt & Oman (2006), p. 28.

²⁴⁷ Kaufmann, Kraay & Mastruzzi (2007), p. 1.

clairement de compléter l'analyse des WGI par des indicateurs plus détaillés et nuancés.

Parlons plus précisément du CPIA et analysons comment et pourquoi ces indicateurs sont utilisés. L'idée du CPIA est de mieux accorder l'aide à l'égard des pays bénéficiaires afin de s'assurer qu'elle sera utilisée de manière efficace. La Banque mondiale a fait un point d'aider les pays en développement strictement basé sur leurs profils institutionnels. Par conséquent, leur choix d'allocation de l'aide se base sur des critères de conditionnalité qui mesurent les réformes institutionnels déjà mis en place au lieu d'évaluer les pays sur leur performance d'utilisation de l'aide reçue²⁴⁸.

Une étude récente²⁴⁹ de la Banque mondiale illustre de manière pertinente le raisonnement qui soutient la mise en œuvre du CPIA : l'analyse de 4370 projets terminés entre 1980 et 2004 révèle que la probabilité de réussir un projet dans un pays est corrélée avec la qualité de son cadre politique et institutionnel (voir Graphique 1). Avec une notation CPIA de 5 sur 6, environ 70% des projets atteignent un classement de 4 et 10% des projets un coefficient de 1. Cette relation sera presque à l'inverse avec une notation CPIA de 1.



Graphique 9: Notation CPIA et réussite des projets (AID, 2007b).

Même si ces résultats sont provisoires cette étude présente bien leur logique de l'allocation de l'aide. La Banque affirme que le CPIA ne représente pas tout à fait une solution idéale pour le processus d'allocation de l'aide. Or, elle a déjà commencé des réformes qui visent à simplifier la formule d'allocation et de rendre le processus plus

²⁴⁸ Amprou & Chauvet (2004), p. 22.

²⁴⁹ AID (2007a), p. 21-22.

compréhensible pour des utilisateurs extérieurs. Néanmoins, la Banque souligne trois avantages d'une allocation guidée par un indicateur comme le CPIA :

- Ce système constitue une restriction des allocations excessives aux pays qui ne montrent pas de progrès en affectant les ressources pour ceux qui font un effort pour la bonne gouvernance.
- Le système d'allocation garantit la stabilité et la prévisibilité des flux de ressources pour les pays qui maintiennent une performance stable.
- Par l'intégration des facteurs exogènes au développement (p.ex. conflits) le système permet de reproduire les défis distincts de chaque pays en développement.

Par conséquent, le système d'allocation de la Banque mondiale semble préférable aux mécanismes arbitraires et biaisés par des motifs (géo-) politiques.

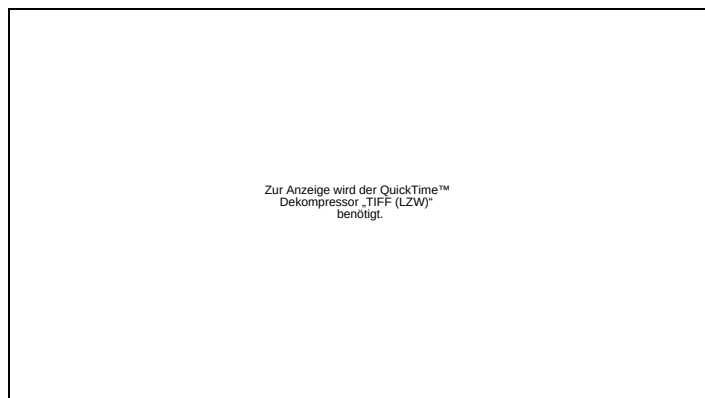
Quant à la logique d'allocation de l'aide par l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale plus précisément, l'allocation est gérée par un système sophistiqué qui a évolué pendant les dernières décennies.²⁵⁰ Un élément important pour l'allocation des ressources est le « Country Performance Rating » (CPR, voir Graphique 2). Le CPIA compte pour 80% du CPR. Les autres 20% sont pris du classement du Rapport de la performance du portfolio (ARPP). Ce dernier convertit le pourcentage des projets problématiques financés par l'AID dans le pays concerné dans une notation sur une échelle de 1 à 6. Pour être supérieur à la moyenne, moins de 10% des projets devraient être évalués comme problématique par les responsables de la Banque mondiale.²⁵¹ Ensuite, la moyenne pondérée est multipliée par un « facteur de gouvernance » qui comprend les cinq critères du CPIA²⁵² qui sont étroitement liés à la bonne gouvernance et qui souligne l'importance attribuée à la bonne gouvernance pour l'allocation des ressources.²⁵³ Le résultat, le CPR, est ensuite inséré dans une formule qui contient une variable pour la pauvreté (PNB/habitant) et la taille de population du pays. Leur pondération est fortement orientée vers la performance du pays. Par conséquent, le CPIA comme déterminante principale du CPR influence de manière considérable l'allocation d'aide de l'AID.

²⁵⁰ AID (2007a), p. 2-4.

²⁵¹ AID (2004), p. 7.

²⁵² Ce sont notamment : « droits de propriété et gouvernance fondée sur les règles », « qualité de la gestion budgétaire et financière », « efficacité de la mobilisation de recettes », « efficacité des dépenses publiques » ainsi que « transparence, obligation de rendre compte et corruption dans le secteur public ».

²⁵³ Calcul précise : Facteur de gouvernance = (moyenne des 5 critères liés à la gouvernance / 3.5)^{1.5}



Graphique 10: Indice de notation des performances des pays IDA (CPR).

Toutefois, l'utilisation d'un seul indicateur de bonne gouvernance pour l'allocation de l'aide est fortement critiquée. D'une part, la critique s'adresse au fait que ce sont les mêmes politiques sont qui véhiculés pour tous les pays. Plus précisément, il est fortement contesté que la « recette de réforme » inhérente au CPIA soit judicieuse pour tout ensemble des pays. Par exemple, on diverge largement sur le point de savoir ce qui constitue une « bonne » gestion économique.²⁵⁴ De plus, l'utilisation de l'indicateur a été remise en question puisqu'elle soit liée, selon Jeff Powell, responsable du think tank Bretton Woods Project, à la question de la souveraineté d'un pays : « en biaisant les choix politiques d'un pays le CPIA creuse la souveraineté gouvernementale et favorise une responsabilité externe ».²⁵⁵ D'autre part, selon d'autres critiques, le CPIA ne considère pas les paramètres structuraux nationaux et internationaux qui empêchent les pays en développement d'effectuer les réformes demandées par la Banque mondiale pour obtenir une meilleure notation.²⁵⁶ En plus, l'indicateur ne permet pas prendre en compte suffisamment les différences régionales ou culturelles entre les pays.

Enfin, le CPIA reflète bien l'approche de la Banque mondiale qui paraît trop exclusivement d'ordre économique et financier. C'est pourquoi, plusieurs experts affirment « le recours à des indicateurs plus ciblés, plus culturellement divers, susceptibles d'être plus en adéquation avec les situations sociopolitiques particulières des pays partenaires »²⁵⁷. Ces voix deviennent de plus en plus nombreuses au début des années 2000. Ainsi, on assiste à l'émergence de nouvelles approches en matière d'allocation de l'aide, par exemple, celle de Cogneau et Naudet (2004) qui « une sélectivité pour une grande équité »²⁵⁸ (voir encadré), celle de Ould Aoudia qui met en cause l'importance donnée aux réformes institutionnels et

²⁵⁴ Alexander (2004), p. 5.

²⁵⁵ Jeff Powell (entretien téléphonique le 07.11.2007).

²⁵⁶ Van Waeyenberge (2006), p. 9-10.

²⁵⁷ Vielajus (2007), p. 9.

²⁵⁸ Amprou & Chauvet (2004), p. 145.

démontre que la bonne gouvernance n'est pas corrélée avec la croissance économique à moyen-long terme ou celle de Barthélemy et Tichit (2002) qui établissent les liens entre le pays donateur avec les anciennes colonies, qui est, selon eux, un critère essentiel d'allocation d'aide et d'autres. Ainsi, on peut conclure que l'approche de Burnside et Dollar a constitué « le point de départ » de toutes les recherches et approches surgissant dans à la fin des années 1990 et dans les années 2000.

Sélectivité et égalité des chances dans l'allocation de l'aide internationale: une analyse de la dernière décennie (Chauvet, L. Cogneau, D. & Naudet, J.-D.)²⁵⁹

L'idée directrice de cet article est de comparer l'allocation réelle de l'aide publique au développement à deux concepts normatifs : le principe d'efficacité (Collier & Dollar) et la notion de l'égalité des chances (Cogneau/Naudet). Selon cette dernière, l'allocation optimale de l'aide dépend du « handicap » propre à chaque pays. Ce dernier est déterminé par le taux de pauvreté initial du pays, ses perspectives de croissance et l'élasticité de la pauvreté à la croissance. Comparé à l'approche de Collier et Dollar, le résultat sera proportionnellement moins influencé par les effets de la bonne gouvernance (CPIA).

L'analyse de Chauvet, Cogneau et Naudet révèle que la bonne gouvernance a effectivement joué un rôle dans l'allocation effective de l'aide lors de la dernière décennie. Cependant, bien que la bonne gouvernance soit théoriquement conçue pour être le garant de l'efficacité de l'aide, l'allocation de l'aide publique au développement ne montre en réalité pas un tel rapport étroit au cadre politique et institutionnel. Par conséquent, la pratique de la dernière décennie pose la question de savoir si les bailleurs prennent vraiment ces principes en tant que « guides » ou s'ils défendent au contraire leurs propres objectifs politiques et géostratégiques.

« Aid darlings » and « aid orphans »

En résumant les critiques les plus pertinentes de l'approche de sélectivité pratiquée par la Banque mondiale et reflétée dans le rapport *Assessing Aid*, signalons, tout d'abord, que la sélectivité du bailleur peut s'analyser comme une super conditionnalité ex-ante imposée par les bailleurs de fonds. De plus, cette approche de sélectivité basée sur la condition de la qualité des politiques économiques des pays bénéficiaires a engendré, d'un côté, une sur-allocation de l'aide à certains pays, déclarés vertueux ou les « aid darlings » et, d'un autre côté, les « aid orphans », dont les populations cumulent un double déficit d'aide et de gouvernance. Dans ces derniers où il existe peu d'acteurs et une faible capacité d'absorption, l'approche macroéconomique est une forme d'analyse insuffisante et pénalisante. Des approches en termes d'analyse des comportements y seraient sans doute plus utiles.

Selon Stephane Marysse, la naissance des pays « orphelins » est le fruit de l'"aid-institutions dilemma"²⁶⁰ qui est, par définition, un cercle vicieux résultant de

²⁵⁹ Chauvet, Cogneau & Naudet (2007).

l'application de l'approche de la sélectivité de l'aide basée sur les politiques économiques : si les pays ont l'intention d'attirer des flux de l'aide, ils ont besoin de faire preuve de la bonne gouvernance économique et des institutions performantes. Ce dilemme connaît plusieurs synonymes : « threshold externalities », ou 'poverty traps'²⁶¹. Enfin, l'aid-institutions dilemma résultant de cette approche concerne également les états fragiles. Ainsi, « dans les conditions de conflits une seule aide humanitaire et celle d'urgence peuvent être attribuées »²⁶², ce qui crée de nouveau un cercle vicieux.

Avec le temps, plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux se sont également approprié cette nouvelle approche de sélectivité de l'aide prônée par la Banque mondiale. C'est pourquoi ils sont très souvent critiqués autant que les bailleurs multilatéraux d'avoir aidé les « darlings » mais oublié les « orphans ». Arrêtons-nous sur les trois exemples : ceux des Etats-Unis, de la Grande Bretagne et de la France.

Selon J. Amprou et L. Chauvet les Etats-Unis aident essentiellement les « meilleurs élèves ». Ils ont établi ex ante une liste de pays bénéficiaires « éligibles au MCA²⁶³ sur la base de 16 critères destinés à évaluer dans quelle mesure les pays sont gérés de manière juste, investissent dans leur capital humain et favorisent l'émergence d'une liberté économique »²⁶⁴. De plus, selon le journaliste A. Entous, le MCA est un « nouvel organisme gouvernemental d'aide aux pays les plus démunis de la planète qui a pour originalité d'introduire une sorte de concurrence entre les bénéficiaires »²⁶⁵. Pour recevoir une solide enveloppe de la part des Etats-Unis, le pays bénéficiaire doit répondre à des critères stricts parmi lesquels non seulement le respect des droits de l'Homme, la lutte contre la corruption, mais aussi l'ouverture de son marchés et même l'adoption de politiques ayant reçu l'aval de Washington. L'approche de sélectivité de l'aide américaine ressemble à celle de la Banque mondiale en assistant sur l'adoption des politiques économiques « saines » car, selon un responsable de l'administration américaine, « lorsque l'aide va à des pays ayant une politique saine, les capitaux privés affluent, favorisant la croissance économique et la lutte contre la pauvreté ».²⁶⁶ De son côté, la Grande Bretagne accordent également un rôle primordial aux performances des pays receveurs comme base de sélectivité de l'aide, mais ajustent « l'allocation fondée sur les niveaux de pauvreté et

²⁶⁰ Marysse (2007), p. 435.

²⁶¹ Kraay and Raddatz (2005).

²⁶² Marysse (2007), p. 435.

²⁶³ Agence du défi du Millénaire.

²⁶⁴ Amprou & Chauvet (2004), p. 144.

²⁶⁵ Entous (2006).

²⁶⁶ Entous (2006).

de qualité des institutions et des politiques économiques, en fonction des chocs externes subis par les pays et des situations de conflit et de post-conflit.²⁶⁷»

Quant à l'aide publique française, ce débat sur la sélectivité à la base des conditions précises n'a eu qu'un impact très récent et limité sur son mode de gestion. En 2005 les autorités françaises se sont fixé comme objectif une rationalisation de l'allocation de l'aide bilatérale, en considérant des indicateurs de performance comme critères d'allocation (CICID, 2004). Selon Séverine Bellina²⁶⁸, la France a pour tradition de ne pas se servir de la conditionnalité dans l'allocation de l'aide. L'approche actuelle du MAEE tend à considérer les indicateurs de gouvernance en tant qu'outils destinés à aider les pays dans l'identification de leurs réformes. D'après sa Stratégie²⁶⁹, les indicateurs doivent être pensés comme « méthode d'observation et d'évaluation des processus en cours au sein d'une société »²⁷⁰ ce qui est plus proche de l'approche de la Commission que de la Banque mondiale qui met l'accent surtout sur la classification des performances des pays.

Conditionnalité en forme de bonne gouvernance de la Commission européenne et troisième voix du PNUD

En prenant en considération ces critiques de l'approche de sélectivité basée sur la conditionnalité des politiques économiques, les chercheurs et les institutions multilatérales, à l'image de la Commission européenne mais aussi plusieurs bailleurs bilatéraux, ont commencé à mettre l'accent, outre la dimension économique et fiscale, sur des autres dimensions telles la politique intérieure stable et la sécurité dans pays receveurs. Selon le MAEE en France, par exemple, les agences bilatérales ont « élargi leurs préoccupations à l'ordre du jour démocratique visant à promouvoir une base politique interne saine comme condition à une plus grande réussite des programmes de développement »²⁷¹.

Avec le temps il est devenu clair que les indicateurs portant sur la dimension économique ne sont pas suffisants afin de diagnostiquer tous les problèmes des pays bénéficiaires. Ainsi, l'approche macroéconomique classique de la Banque mondiale a été mise en défaut dans de nombreux pays pauvres, où « le tissu économique est peu dense, l'appareil d'Etat important, les dysfonctionnements institutionnels nombreux, et l'aide considérable par rapport au faible PIB »²⁷². C'est dans ce contexte que la notion de bonne gouvernance ainsi que le rôle des indicateurs couvrant les

²⁶⁷ Amprou & Chauvet (2004), p. 144.

²⁶⁸ Séverine Bellina (entretien le 13.12.2007).

²⁶⁹ MAEE (2006).

²⁷⁰ MAEE (2006), p. 23.

²⁷¹ MAEE (2006), p. 3.

²⁷² DGCID (2007).

dimensions économique, politique, judiciaire des pays receveurs deviennent prépondérants.

La « démocratisation » et la « bonne gouvernance » en tant qu' « instrument de conduite des réformes »²⁷³ sont devenues des conditions de l'efficacité de l'aide d'après lesquels les bailleurs ont commencé à sélectionner les pays bénéficiaires. Il est à souligner que les institutions multilatérales et les bailleurs de fonds bilatéraux fonctionnent tous selon une plus ou moins grande sélectivité à la base de laquelle peuvent se trouver des conditions différentes : les politiques économiques des pays bénéficiaires les liens historiques, culturels et commerciaux, les intérêts politiques et d'autres. La question qui se pose est si les conditionnalités telles que la « bonne gouvernance » et la « démocratisation » sont fortement sélectives ou non ? A travers l'analyse de l'approche toute récente de la Commission on peut remarquer que ces deux conditionnalités deviennent de plus en plus sélectives. En plus, on peut remarquer qu'avec le temps ces deux conditionnalités ont en formé une seule, celle de la « gouvernance démocratique », d'après le terme de la Commission européenne.

La conditionnalité de l'aide en forme de bonne gouvernance de la Commission se dessine à partir de 1999 avec l'introduction des indicateurs de résultats ou de performances dans les secteurs précis (secteur fiscal, santé, éducation). Selon Jacky Amprou et Lisa Chauvet, la Commission remplace ainsi la conditionnalité traditionnelle macro-économique de la Banque mondiale par la conditionnalité de performance ou de résultats. Le gage de ce type de conditionnalité est l'introduction des « tranches variables », qu'on peut voir apparaître à la fin des 1990 et « initiatives », prévues par le 10^{ème} FED introduisant les profils de gouvernance permettant de voir les performances d'un pays concerné dans tel ou tel domaine (économique, social, juridique...). L'accès aux ressources des « tâches incitatives » (une enveloppe financière incitative additionnelle de 3 milliards d'euros destinée à soutenir et « récompenser » les efforts des pays ACP dans la promotion de la gouvernance démocratique) dépendra des résultats d'un dialogue approfondi entre la Commission et le pays partenaire sur l'ambition, la pertinence et la crédibilité de ses engagements de réforme. Ces engagements figurent dans les plans d'actions présentés par chaque pays partenaire qui sont évalués et par la suite comparés aux résultats des profils remplis par la Commission et ses membres. Ainsi, l'utilité des profils consiste dans le fait de pouvoir « guider le dialogue sur les réformes en cours ou prévues, d'identifier les principales faiblesses du pays et de faciliter l'identification de domaines de coopération »²⁷⁴.

²⁷³ MAEE (2006), p. 3.

²⁷⁴ COM (2006).

Donc, nous pouvons affirmer que la Banque mondiale et la Commission européenne ont une compréhension relativement différente, voire opposées, des principes de sélectivité basées sur les conditionnalités différentes.

L'approche du PNUD peut quant à elle être considérée comme une troisième voix, sa vision concernant la sélectivité et la conditionnalité de l'aide n'ayant rien à voir avec les exemples des institutions citées précédemment. Le mandat du PNUD, délivré par les Nations Unies, lui interdit l'emploi de toute forme de sélectivité. Il a donc l'obligation formelle d'assister techniquement chaque pays requérant son soutien. Le « Projet des indicateurs de gouvernance » se doit donc d'être de dimension globale et accessible aux 133 pays en développement dans lesquels le PNUD est présent. Pour ce qui est de la conditionnalité, le PNUD a toujours refusé de lier l'allocation de fonds destinés à l'aide internationale à des critères de conditionnalité directe. Le PNUD est un programme universel et le principe de conditionnalité, comme le souligne Jean Fabre, « traduit la poursuite d'un intérêt particulier²⁷⁵ », or le PNUD se doit, de par son mandat, de rester totalement neutre. Séverine Bellina partage cette opinion et affirme que la conditionnalité implique « une approche transfert de modèle dans laquelle l'indicateur a fonction de juge ». Elle ajoute que « le but à atteindre est ainsi fixé à l'avance et la progression du pays vers cet objectif mesurée de manière linéaire, sans tenir compte du contexte socioculturel du pays²⁷⁶ ». Seuls des critères strictement objectifs, tels que la situation géographique d'un pays (les pays enclavés par exemple), la taille de sa population ou son niveau de développement humain, peuvent servir à déterminer le niveau des ressources allouées par le PNUD. En aucun cas les résultats liés à des indicateurs de gouvernance « subjectifs » peuvent servir de base à l'allocation de l'aide.

Le PNUD encourage ainsi la démarche de la Commission européenne visant à remplacer les instruments de conditionnalités traditionnelles par une conditionnalité de « résultats » au moyen de l'instauration de « tranches variables ». Les projets et programmes du PNUD définissent tous a priori les résultats à atteindre et leur financement se passe en deux tranches. La première est attribuée d'entrée de jeu pour la mise en place du projet alors que la seconde n'est débloquée que si le pays apporte de bons résultats ou qu'il démontre une volonté de bien faire²⁷⁷. Cette manière de procéder, qui n'impose pour seule condition que de « démontrer une volonté de bien faire », éveille de nombreuses questions concernant l'efficacité et le contrôle de l'aide. A ces interrogations le PNUD répond que son rôle dans les pays en développement est celui d'assistant technique, par conséquent il aide, il forme, il soutient. La

²⁷⁵ Jean Fabre (entretien le 30.11.2007).

²⁷⁶ Séverine Bellina (entretien le 13.12.2007).

²⁷⁷ Jean Fabre (entretien le 30.11.2007).

construction et la transmission de capacités locales ne peuvent pas être de « mauvais » investissements. L'aide ne peut de ce fait pas être utilisée à de mauvaises fins. Pour ce qui est du contrôle, le PNUD possède des mécanismes de suivi afin de s'assurer que les personnes marginalisées ont effectivement bénéficié des réformes. Le PNUD est, comme nous venons de le voir, une institution qui fonctionne à partir de la définition des résultats à atteindre. Ceci permet d'avoir d'emblée des paramètres de référence afin de mesurer l'efficacité de l'aide. Malheureusement, dans la pratique il n'est pas toujours possible de mettre ce suivi en place et ce en raison de son coût.

Par conséquent de ces recherches, critiques et nouvelles approches on peut voir actuellement beaucoup de changements dans le domaine de l'allocation de l'aide et même parler de la nouvelle architecture financière internationale soit du « paradigm shift » (FMI)²⁷⁸. Selon le récent rapport du FMI *Emperical Evidence on the New International Aid Architecture* ²⁷⁹, parmi les changements les plus marquants figurent les suivants : le recours plus fréquent à l'allégement de dette des pays pauvres de la part des bailleurs de fonds multilatéraux autant que bilatéraux, les changements institutionnels, tels que le passage du « project lending » au « programmatic lending »²⁸⁰, la tendance de l'harmonisation entre les bailleurs, le focus sur la participation plus active des pays bénéficiaires et l'utilisation de Poverty Reduction Stratagy Paper (PRSPs) (Montréal, 2002), document élaboré par le pays même. Ce dernier est une des inventions des Objectifs Millénaires du Développement (OMD) qui peut être conçu comme un nœud de la coordination entre les bailleurs et les pays bénéficiaires. Enfin, actuellement, on parle moins de l'influence des facteurs tels que historiques, géopolitiques et autres non-économiques dans le domaine de l'allocation de l'aide.

Utilisation des indicateurs par les investisseurs étrangers.

Les investisseurs étrangers sont les utilisateurs importants des indicateurs de gouvernance. On distingue les trois types d'allocation des investisseurs: les investissements directs à l'étranger (IDE) (*foreign direct investment (FDI)*) dont la gestion est partiellement ou totalement contrôlée par un investisseur non-résident ; les portefeuilles des investissements internationaux (*international portfolio investment*), il s'y agit des actions ou des obligations placées dans une entreprise dont la gestion n'est pas contrôlée directement par un investisseur, et, enfin, les prêts internationaux (*international commercial bank loans*). En 2004 ces trois types ont représenté en ensemble 317 milliards de dollar dont la part des IDE était 132 milliards de dollar, celle des portefeuilles – 35 milliards et celle des prêts –

²⁷⁸ Claessens, Cassimon & Van Campenhout (2007), p. 4.

²⁷⁹ Claessens, Cassimon & Van Campenhout (2007).

²⁸⁰ Claessens, Cassimon & Van Campenhout (2007), p. 4.

149 milliards de dollar.

Christiane Arndt et Charles Oman ²⁸¹ constatent le fait que l'utilisation des indicateurs par les investisseurs étrangers est une tendance récente qui devient de plus en plus intense. Les investisseurs donnent leur préférence surtout aux indicateurs agrégés tels que les KKZ de l'Institut de la Banque mondiale ou ceux de Transparency International à cause de leur capacité de réduire les résultats de tous les indicateurs à un seul chiffre.

Avant d'investir dans un pays, les investisseurs examinent sa situation et la comparent avec celles des autres pays conçus comme de potentiels bénéficiaires. C'est surtout le cas pour les IDE et les investissements de portefeuilles. Les critères tels que la stabilité politique, the rule of law, le respect des droits de l'Homme ainsi que le fonctionnement du système judiciaire sont sous le regard le plus attentif des investisseurs. S'il y a les signes des dysfonctionnements dans un de ces domaines, ils optent pour ne pas prendre des risques et pour attendre un bon moment (participants' expectations) car le degré d'aversion au risque de l'investisseur est vraiment très élevé. Ce phénomène a été nommé par Dixit et Pindyck comme « la méthodologie des options réelles » (methodology of real options).

L'évolution des flux des IDE reflète en quelque sorte la confiance que portent les investisseurs étrangers. Selon Arndt et Oman ils ont tendance ces derniers temps de se fonder sur les évaluations du « the sovereign risk »²⁸², c'est-à-dire, celles de la volonté du gouvernement et des entreprises nationales d'accepter les investisseurs étrangers dont les décisions sont prises à la base des évaluations des agences privées telles que Moody's, Standard and Poor's, Fitch's. Ces évaluations se basent sur les critères tels que le PIB, la croissance, le volume de la balance des comptes. Ainsi, plus le degré du risque constaté par une agence est élevé, plus la somme des intérêts à payer par un bénéficiaire des prêts ou des investissements est élevée, donc, plus l'investisseur est persuadé de ne pas investir pour le moment dans un pays. Donc, les indicateurs leur servent d'appui afin d'évaluer les risques existants et potentiels ainsi que de diagnostiquer la situation dans les « terres d'accueil » potentielles.

Néanmoins, les investissements étrangers dans les pays en développement sont très faibles. Selon Cogneau et Lambert, les IDE dans les pays receveurs d'aide sont concentrés sur un très petit nombre de pays : « les 10% de pays qui reçoivent le plus d'IDE absorbent 60% du total »²⁸³. De plus, d'après leurs recherches, l'aide est en effet donnée plus fréquemment aux pays qui reçoivent le moins d'IDE par tête. En ce qui concerne les liens entre les bailleurs de fonds et les investisseurs, certains bailleurs de fonds, à l'image de la Banque mondiale, tentent de promouvoir l'IDE dans les pays en développement dans le but d'y réduire la pauvreté et d'y soutenir la croissance économique par l'intermédiaire des assureurs comme le MIGA.²⁸⁴

Il est enfin à souligner que l'utilisation des indicateurs par les investisseurs n'est pas sans failles. Certains chercheurs, parmi lesquels Reisen, constatent qu'en réalité, plusieurs évaluations de risques utilisées par les investisseurs n'ont pas pu montrer leur efficacité à maximum car la plupart d'entre elles n'ont pas pu même prédire les crises financières les plus graves. Selon la théorie de Reisen

²⁸¹ Arndt & Oman (2006), p. 38.

²⁸² Arndt & Oman (2006), p. 37.

²⁸³ Cogneau & Lambert (2006), p. 8.

²⁸⁴ MIGA - est un assureur global pour les investisseurs privés et conseiller en matière d'IDE, il s'engage à promouvoir les projets ayant le plus d'impact sur le développement et qui s'inscrivent dans une durabilité sur les plans économiques, sociaux et environnementaux. Voir le site www.miga.org

²⁸⁵ Arndt & Oman (2006), p. 38.

(2003)²⁸⁵, ce sont les investisseurs étrangers qui ont exacerbé l'arrivée de la faillite dans certains pays concernés et ce sont les évaluations mêmes qui ont été un des précurseurs de la crise en Asie, soi-disant les « rating crisis ». La dévalorisation d'un pays dans la hiérarchie établie par les agences a beaucoup amplifié les coûts de la crise non seulement dans un pays bénéficiaire mais, par contagion, a produit des effets négatifs sur d'autres économies émergentes.

Vers l'harmonisation de l'utilisation des indicateurs ?

A travers cet article nous avons analysé le rôle des indicateurs en tant qu'outils de sélectivité de l'aide. Il apparaît clairement que les institutions de coopération au développement utilisent cette notion différemment et qu'au lieu de parler de l'« utilisation des indicateurs » il faudrait mentionner leurs « utilisations » diverses. Pourra-t-on un jour envisager une utilisation commune des indicateurs par toutes les institutions multilatérales ou bailleurs bilatéraux?

Etant donné que chaque institution possède une fonction et des objectifs différents, cette solution reste en réalité peu envisageable. Il est également à souligner que chaque bailleur bilatéral a son approche de l'allocation de l'aide, c'est-à-dire, d'après le professeur Stéphane Marysse²⁸⁶, ses propres exigences administratives, ses particularités nationales et sa logique de framework du travail ce qui emmène à une bureaucratie sur le terrain ayant des effets négatifs. Dans ce contexte se pose un problème de coordination des bailleurs. Conscients de ce problème, plusieurs d'entre eux soutiennent activement les efforts d'harmonisation de l'aide et adoptent une approche volontariste pour progresser dans la mise en œuvre des principes définis en commun. Au travers de plusieurs conférences²⁸⁷ et déclarations²⁸⁸ les donateurs réaffirment leur engagement collectif autour de la dynamique d'« appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle ». La suppression des doubles emplois dans les efforts des bailleurs, la rationalisation de leurs activités, la réforme et la simplification des politiques et procédures des donneurs figurent parmi les résolutions des déclarants. La Commission européenne a fait également un pas important dans la voie de l'harmonisation d'aide ayant adopté sa communication phare de l'UE²⁸⁹ qui marque un vrai tournant dans les relations entre les bailleurs de fonds bilatéraux au niveau européen. Comme le relève Mme Séverine Bellina, avant sa signature « les bailleurs ne se connaissaient même pas »²⁹⁰. A présent, il faut souligner que la Commission prend les décisions concernant l'évaluation des profils conjointement avec les états membres. Cette démarche témoigne de la naissance d'un

²⁸⁶ Stefaan Marysse (entretien le 9.01. 2008).

²⁸⁷ Monterrey (2002), Rome (2003), Paris (2005).

²⁸⁸ Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005).

²⁸⁹ COM (2006).

²⁹⁰ Séverine Bellina (entretien le 13.12.2007).

dialogue entre bailleurs bilatéraux au niveau de la Commission. Néanmoins, selon Mme Séverine Bellina²⁹¹ souligne que chaque bailleur possède évidemment ses particularités mais cette diversité «doit être vue comme un atout ». Une vision trop uniformisée des politiques de coopération au développement peut s'avérer aussi dangereuse qu'une divergence totale de point de vue ».

Même si en réalité il est difficile d'envisager une approche commune de toutes les institutions et bailleurs, il existe, comme toujours, des exceptions qui vont à l'encontre de toutes règles, citons-en un. Il s'agit du *Public expenditure and financial accountability* (PEFA) qui est le fruit de la coopération à la fois des bailleurs de fonds multilatéraux comme la Banque mondiale, la Commission européenne et le FMI, d'un côté, et des bailleurs bilatéraux comme la France, la Suisse et la Norvège, d'un autre côté. Lancée en 2001, l'initiative a pris de l'ampleur avec le développement de la méthodologie d'évaluation et de performance. En 2005 les cadres d'évaluations ont été finalisés en anglais et en français. A travers 31 indicateurs, les bailleurs évaluent la manière dont les finances publiques fonctionnent dans les 70 pays faisant aujourd'hui partie de la base de données. Dans le cadre de la Déclaration de Paris (2005), « ce système d'évaluation permet d'avoir une idée bien précise de comment fonctionne le système des biens publics » grâce à une méthodologie bien élaborée et transparente : d'un côté, il s'agit de la gestion des finances publiques mesurée à l'aide de 28 indicateurs (les bailleurs analysent les manières grâce auxquelles ils peuvent attribuer de l'aide) ; d'un autre côté, il existe encore 3 indicateurs tels que la prévisibilité de l'aide budgétaire, la budgétisation de l'aide et la proportion de l'aide gérée par les fonds nationaux.²⁹² Il faut néanmoins noter que cet indicateur ne couvre qu'une seule dimension de la gouvernance, celle des finances publiques, et non plusieurs comme les indicateurs du CPIA ou les profils de la Commission. Par conséquent, son champ d'action reste par conséquent très limité.

La question de l'utilisation des indicateurs fait également penser aux autres problématiques plus vastes et plus complexes telles que « à qui les indicateurs sont-ils vraiment utiles ? », « dans quelle mesure sont-ils utiles pour les pays concernés ? », « comment faire pour qu'ils soient plus utiles aux pays concernés ? ». Les réponses à ces questions exigent de longues réflexions de la part non seulement des chercheurs et des ONG mais des institutions multilatérales et des bailleurs bilatéraux eux mêmes.

²⁹¹ Séverine Bellina (entretien le 13.12.2007).

²⁹² J.-F. Almanza (entretien le 20 décembre 2007).

Bibliographie

- ALEXANDER, N. (2004). *Juge et jury: la fiche d'évaluation de la Banque mondiale pour les gouvernements emprunteurs*. Trouvé le 10 octobre 2007 sous www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/2thematiques2004_fran.pdf.
- AMPROU, J. & CHAUVET, L. (2004). *Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats*. Trouvé le 5 décembre 2007 sous <http://www.cerdi.org/Colloque/AFSE2005/papier/SGPGAmprou.pdf>
- AMPROU, J., GUILLAUMENT, P. & JEANNENEY, S. (2005). *La sélectivité de l'aide au développement : pour des critères diversifiés*. Journées de l'AFSE. Economie du développement et de la transition. CEDRI, Clermont- Ferrand, 19 – 20 mai 2005.
- ARNDT, C. & OMAN, C. (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*. Paris: OECD.
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DU DÉVELOPPEMENT [AID]. (2004). *Annex 1 : Summary of the Performance-Based Allocation System for IDA 14*. Trouvé le 15 novembre 2007 sous <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/ANNEX1CPIA.pdf>.
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DU DÉVELOPPEMENT [AID]. (2007a). *IDA's Performance-Based Allocation System : Simplification of the Formula and Other Outstanding Issues*. Trouvé le 15 novembre 2007 sous <http://go.worldbank.org/U94WRYNMQ0>.
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DU DÉVELOPPEMENT [AID]. (2007b). *Operational approaches and Financing in Fragile States*. Trouvé le 27 décembre sous <http://go.worldbank.org/RPX3HTLF40>.
- BANQUE MONDIALE (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. New York : Oxford University Press, New York.
- BERTHÉLEMY, J.-C. & TICHIT, A. (2004) *Bilateral donors' aid allocations decisions*. Trouvé le 4 novembre 2007 sous www.univ-paris1/teamperso/page/files/Berthelemy%20Tichit.pdf.
- CHAUVET, L., COGNEAU, D. & NAUDET, J.-D. (2007). *Sélectivité et égalité des chances dans l'allocation de l'aide internationale : une analyse de la dernière décennie*. À paraître dans *Economie et Prévision*.
- CLAESSENS, S., CASSIMON, D., VAN CAMPENHOUT, B. (2007) *Emperical Evidence on the New International Aid Architecture*. IMF Working Paper WP/07/277.
- COGNEAU, D. & LAMBERT, S. (2006). *L'aide au développement et les autres flux Nord-Sud : complémentarité ou substitution ?* Centre pour la recherche économiques et ses applications. Docweb n° 0602 Janvier 2006
- COGNEAU, D., NAUDET J.-D. (2004) *Qui mérite l'aide? Egalité des chances versus sélectivité*. Agence Française de Développement. Trouvé le 1 décembre 2007 sous <http://www.afd.fr/jahia/webdav/site/myjahiasite/users/administrateur/public/publications/notesetdocuments/ND-7-Qui-merite.pdf>
- COMMISSION EUROPÉENNE [COM]. (2006). *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne*. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité économique et social européen et au Comité des régions (COM(2006) 421 final). Trouvé le 21 novembre 2007 sous [http://ec.europa.eu/development/Geographical/europe-cares/africa/docs/COM\(2006\)421_FR.pdf](http://ec.europa.eu/development/Geographical/europe-cares/africa/docs/COM(2006)421_FR.pdf).

- DGCID (2007). *Les indicateurs de gouvernance*. Les Notes du jeudi 71, Direction générale de la Coopération internationale et du développement . http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/Note_71.pdf.
- ENTOUS, A. (2006) *Les Etats-Unis envisagent l'aide au développement sous condition*. Trouvé le 28 novembre sous le lien http://www.elcorreo.eu.org/article.php3?id_article=369.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. & MASTRUZZI, M. (2007). *Governance Matters VI: Governance Indicators for 1996-2006*. World Bank Policy Research Working Paper No. 4280. Trouvé le 7 octobre 2007 sous <http://ssrn.com/abstract=999979>.
- KRAAY, A. & RADDATZ, C. (2005). *Poverty traps, aid, and growth*. Policy Research Working Paper Series 3631, The World Bank. <http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3631.html>
- LANDMANN, T. & HÄUSERMANN, J. (2003). *Map-Making and Analysis of the Main International Initiatives on Developing Indicators on Democracy and Good Governance*. Trouvé le 10 octobre 2007 sous www.oecd.org/dataoecd/0/28/20755719.pdf.
- MARYSSE, S. (2007). The Aid Darling and Orphans of the Great Lakes Region in Africa. *The European journal of development research* September 2007, p. 435 – 458.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ETRANGÈRES ET EUROPÉENNES [MAEE]. (2006). *Stratégie gouvernance de la coopération française*. Trouvé le 28 novembre 2007 sur le site : www.diplomatie.gouv.fr/
- SUDDERS, M. & NAHEM, J. (2004). *Governance Indicators: A User's Guide*. Trouvé le 12 Octobre sous <http://www.undp.org/governance/docs/policy-guide-IndicatorsUserGuide.pdf>
- VAN WAEYENBERGE, E. (2006). *The Missing Piece: Country Policy and Institutional Assessments at the Bank*. Trouvé le 18 novembre, 2007 sous http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/activitiesnews/workshops/2006ws/world_bank/papers/van_waeyenberge.pdf
- VIELAJUS, M. (2007). *L'aide publique au développement et la « gouvernance »*. *Quelles approches nouvelles en matière d'allocation de l'aide ?* Trouvé le 29 décembre sur le site <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-288.html>.

L'utilisation des indicateurs de gouvernance a-t-elle ses limites ?

Le cas spécifique des Etats fragiles

Par Carole CHARLES, Viktoria DIJAKOVIC, Micha KAEMPFER & Maria KOZLOVA

Depuis le 11 septembre 2001, l'attention des chercheurs et des bailleurs de fonds s'est de plus en plus concentrée sur les Etats fragiles²⁹³, c'est-à-dire sur « des gouvernements qui ne peuvent ou ne veulent pas délivrer des fonctions primaires à la majorité de la population dont les pauvres » (définition du Département de développement international du Royaume Uni²⁹⁴). L'intérêt d'aider les Etats fragiles est aussi le résultat d'une préoccupation croissante de sécurité internationale. Les Etats fragiles présentent un risque pour les pays qui leur sont limitrophes et plus généralement pour la communauté internationale, étant souvent dans une situation politique et économique précaire, favorisant la perdurance de niches criminelles²⁹⁵.

Avec les problèmes récurrents de conflits internes, d'instabilité sociale et de faibles structures institutionnelles, les grands bailleurs de fonds se préoccupent de plus en plus sur la capacité de ces Etats d'atteindre les ODM (Objectifs de Développement pour le Millénaire). En effet, un nombre croissant d'organisations et d'institutions se penchent sur ce problème afin de trouver une solution efficace et durable. Par exemple, le Center for Global Development (CGDEV) se concentre sur les pays à bas revenu, la revue *Foreign Policy* se penche sur la question des Etats qualifiés de « failed States » les identifiant comme pays avec peu de sécurité, un niveau économique en baisse, etc. L'USAID se focalise sur les questions de vulnérabilité et le Département pour le développement international britannique (DFID), l'OCDE et la Banque mondiale utilisent une définition similaire d'Etats fragiles.

Cette question devient extrêmement importante depuis quelques années car les Etats fragiles sont les pays où les groupes terroristes ont le plus de facilité pour se cacher et s'entraîner. Qui plus est, il s'agit d'un environnement idéal pour s'engager dans le trafic

²⁹³ GEI (2006), p.3.

²⁹⁴ Helgeson (2006).

²⁹⁵ OCDE (2006), p.7.

de drogue sans compter le fait qu'ils constituent souvent la cause de déstabilisations régionales démographiques et sanitaires. « Le DFID a dressé une liste de 46 pays considérés comme fragiles représentant 900 millions d'habitants soit 14% de la population mondiale. »²⁹⁶ Entre 1990 et 2002 le revenu par tête dans les pays développés s'est accru de 1.2% par an alors que celui des pays fragiles n'a pas changé. La mortalité infantile est presque 2.5 fois plus élevée dans ces pays que dans les pays pauvres et près de la moitié des enfants meurent avant l'âge de 5 ans²⁹⁷.

Même si les Etats fragiles ont été identifiés comme ayant besoin d'aide pour la sécurité à la fois de leurs voisins et de la communauté internationale, un des plus grands obstacles pour les aider est le coût de passage de la catégorie des Etats fragiles à celle de pays à bas revenu (low-income countries), coût qui a été estimé par l'Université d'Oxford à \$82 milliards²⁹⁸.

La Banque mondiale a lancé un programme visant à aider les pays dits LICUS (Low-Income Countries Under Stress) en 2002. Un nombre important d'autres organisations ont suivi dont les Nations Unies qui considèrent l'action dans ces pays comme un facteur impératif pour la réduction globale de la pauvreté. Les projets dans les Etats fragiles devraient inclure des moyens pour amortir ou prévenir les conflits, aider à la transition vers la paix et à la résolution de crises politiques. Pour atteindre ces objectifs, plusieurs facteurs doivent être pris en compte et différents outils mis en oeuvre. Les Nations Unies ont proposé la création d'une commission de « peacebuilding ». Ce système a été considéré comme plutôt satisfaisant dans le cas du Timor Est, en République Centre Africaine et en Haïti²⁹⁹.

Toutefois, les obstacles restent nombreux. Les bailleurs de fonds trouvent des difficultés à travailler dans des environnements aussi instables et incertains. De plus, il n'y pas de consensus sur la définition d'Etat fragile, ce qui rend l'identification et l'aide de ces derniers plus difficile. En effet, le PNUD refuse de catégoriser les Etats fragiles, et la Banque mondiale continue à se baser sur les indicateurs du CPIA pour choisir des pays qui ont déjà un minimum de structures institutionnelles.

Dans cet article nous allons étudier, dans un premier temps, différents projets mis en oeuvre par les grands bailleurs de fonds qui se focalisent exclusivement sur les Etats fragiles pour ensuite, dans un deuxième temps, analyser la présence et le poids des indicateurs et/ou profils de gouvernance dans la sélection des Etats fragiles.

²⁹⁶ Turner & Wolf (2005).

²⁹⁷ Turner & Wolf (2005).

²⁹⁸ Helgeson (2006).

²⁹⁹ Turner (2005).

Etats fragiles : comment les aider ?

S'il existe un consensus international sur la nécessité d'aider les Etats fragiles la mise en œuvre reste délicate et coûteuse. Le coût de la transition d'Etat fragile à Etat à bas revenu dépasse le chiffre de l'aide annuelle totale. Un exemple du coût de l'aide et de la difficulté d'aider les Etats fragiles est le Liberia. La Banque mondiale s'est engagée dans le programme de *peacekeeping* des Nations Unies au début des années 2000. Les Nations Unies avec la Banque mondiale ont assuré de l'assistance pour la reconstruction du pays et pour soutenir les efforts de paix. Le résultat était médiocre et a coûté \$800 millions de dollars, soit 32 fois le montant alloué aux LICUS par an³⁰⁰. Certes, il faut prendre en considération que cette action est arrivée dans les premières années de la création des LICUS et que donc c'était une des premières expériences. Mais ceci nous indique le degré d'aide requis pour atteindre des résultats satisfaisants, ce qui pourrait suggérer d'un besoin de plus de coopération des agences multilatérales de développement.

Catégorie LICUS : une approche différente des pays en développement ?

Au sein de la Banque mondiale, le terme de LICUS (Low-Income Countries under Stress) a été modifié à plusieurs reprises depuis son apparition en 2002. Ce terme fut inventé lors de la création du « LICUS task force » en novembre 2001. Ce premier groupe d'experts engagés pour se pencher sur le problème des Etats fragiles identifia l'hétérogénéité de ces derniers. Les LICUS sont constitués d'une population dont la moitié gagne moins d'un dollar par jour et dont l'espérance de vie se monte à 12 ans de moins que celle des pays à bas revenus et sont souvent affectés par des conflits internes. Parallèlement, les LICUS sont caractérisés par un grand nombre de différences qui doivent être prises en considération. Il existe par exemple dans cette catégorie des pays « comme l'Angola et la Cambodge qui ont eu une croissance de 4% par an entre 1995-2005, ou d'autres comme les Iles Salomon, la République démocratique du Congo et la Guinée-Bissau qui ont eu une croissance négative de la même amplitude. Un niveau de dette extérieure considérablement plus élevé au Libéria et à São Tomé et Príncipe qu'en Ouzbékistan et à Haïti. Dans un certain nombre de LICUS il existe d'abondantes ressources naturelles comme en Angola, en République démocratique du Congo, au Nigeria ou en Papouasie Nouvelle Guinée ce qui n'est pas le cas au Burundi ou en Haïti. »³⁰¹ La Banque mondiale a alloué \$4.1 milliards de prêts aux 25 pays classés parmi les LICUS pendant la période de 2003-2005, une hausse de presque \$2 milliards depuis la période de 2000-2002 dont les

³⁰⁰ Helgeson (2006).

³⁰¹ GEI (2006), p.5.

prêts n'avaient pas dépassés \$2.5 milliards³⁰². Le premier tableau ci-dessous illustre la liste actuelle LICUS et dans le deuxième tableau les divergences de croissance entre ces pays sont représentées graphiquement.

Table 1.1: Twenty-five LICUS, Fiscal 2005	
Severe LICUS	Core LICUS
Afghanistan ^{a,b}	Burundi ^{a,b}
Angola ^{a,b}	Cambodia ^a
Central African Republic ^{a,c}	Comoros ^a
Haiti ^a	Democratic Republic of Congo ^{a,b}
Liberia ^{a,c}	Guinea-Bissau ^{a,b}
Myanmar ^{a,c}	Kosovo (territory)
Solomon Islands ^a	Lao People's Democratic Republic
Somalia ^{a,c}	Nigeria ^a
Sudan ^{a,c}	Papua New Guinea
Zimbabwe ^c	Republic of Congo ^{a,b}
	São Tomé and Príncipe
	Tajikistan ^a
	Timor-Leste ^{a,b}
	Togo ^c
	Uzbekistan

Source: OPCS, World Bank.

Note: The countries classified as LICUS change slightly from year to year (appendix B).

a. Conflict-affected countries in fiscal 2005.

b. Post-conflict countries in fiscal 2005.

c. Countries in non-accrual in fiscal 2005. Loans to, or guaranteed by, a sovereign are placed in non-accrual status when the oldest payment arrears are six months overdue—that is, when the second consecutive payment is missed on the loans with the oldest arrears.

Tableau 10: LICUS 2005. Source : GEI (2006).

Figure 1.4: Negative Growth Rate in about Half of LICUS, Lower Growth Rate in Most LICUS Compared with Low-Income Country Average (1995–2004)

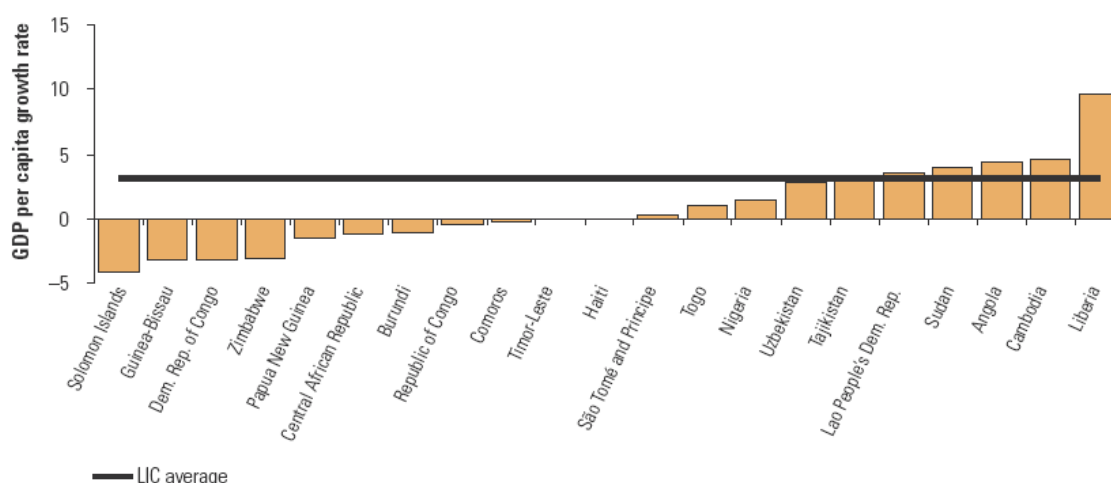


Tableau 11: Croissance des LICUS (GEI, 2006).

³⁰²GEI (2006), p.5.

La logique de création de l'initiative du LICUS apparut dans le premier rapport de la *task force* et fut expliquée en ces termes :

« L'aide au développement ne marche pas bien dans les environnements des LICUS parce que les gouvernements manquent de capacité ou de volonté pour utiliser des financements pour la réduction de la pauvreté de manière efficace. Néanmoins, négliger ces pays perpétue la pauvreté dans les pays les plus pauvres du monde et peut contribuer à la chute de l'Etat, avec des conséquences drastiques au niveau régional et global. L'enjeu de l'efficacité de l'aide dans les LICUS est alors d'utiliser d'autres instruments, soutenus par des transferts financiers nécessaires pour promouvoir un changement »³⁰³

Ensuite, la task force créa 6 catégories pour définir les LICUS : médiocre au niveau politique mais riche en ressources ; capacité du gouvernement exceptionnellement faible ; absence d'accord entre le gouvernement et les bailleurs ; limitations d'engagement ; pays en post-conflit ; pays dans les premières étapes de réformes³⁰⁴. Ces critères changèrent en 2005 pour se restreindre à une typologie en quatre catégories : détérioration, impasse ou crise politique prolongée, post-conflit ou en transition politique et amélioration graduelle.

La Banque mondiale se base presque exclusivement sur les indicateurs du CPIA pour définir un Etat comme un LICUS. La Banque utilise deux critères pour définir les LICUS : les LICUS-core et les LICUS-sévère qui se basent sur le PIB par tête dans le seuil défini par l'AID (Agence internationale du développement) et sur la performance du pays dans le classement annuelle du CPIA qui doit être d'un score de 3.0 ou moins (pour le CPIA en général mais aussi dans le classement du Management du Secteur Public, une des catégories du CPIA)³⁰⁵. Un troisième critère, celui des pays dits marginaux qui ont des scores sur le seuil de ceux qui sont considérés comme LICUS. Toutefois, les pays jugés comme marginaux ne reçoivent pas de l'aide allouée à cette catégorie de LICUS. Dès lors, le groupe des LICUS pour la Banque mondiale fait référence strictement aux pays core et sévère³⁰⁶.

Les quatre catégories des LICUS se basent sur un consensus entre bailleurs et gouvernements bénéficiaires. Si nous analysons plus en profondeur ces quatre nouveaux critères utilisés par la Banque mondiale, nous verrons que les deux premiers types de LICUS (ceux qui enregistrent une détérioration de leur situation et ceux qui sont dans une impasse politique ou en prolongée) sont des pays pour lesquels il existe un consensus faible entre les bailleurs et le gouvernement sur les stratégies de développement. Les deux dernières catégories (pays post-conflit et pays

³⁰³ Banque mondiale (2002), p.1.

³⁰⁴ GEI (2006), p.46.

³⁰⁵ GEI (2006), p.4.

³⁰⁶ GEI (2006), p.4.

dans les premiers étapes de réformes) représentent des pays où il existe un consensus³⁰⁷. Pour le moment il reste à clarifier comment est-ce que ces critères devraient être mis en pratique et si ce nouveau système est efficace. En effet, une évaluation externe de la Banque mondiale de 2006 révèle une trop grande généralisation dans les définitions des critères et très peu d'efforts pour cibler les critères institutionnels des pays de chaque catégorie³⁰⁸.

La Banque mondiale a aujourd'hui défini 25 pays comme étant LICUS. Sur ces 25 pays, 23 sont des pays de l'AID qui recevaient de l'aide sur la base du système PBA (Performance-Based Allocation). Le problème du système PBA est qu'il se base sur la performance d'un pays donné et donc, par définition, il se concentre sur les pays qui ont déjà en place des structures institutionnelles et de gouvernance satisfaisantes³⁰⁹. Ce système est devenu beaucoup plus sélectif dans les dernières années donnant souvent plus d'aide à des pays dans certaines catégories qu'à d'autres. En effet les 25 pays que la Banque mondiale a placés dans la catégorie des LICUS reçoivent en moyenne cinq fois plus d'aide que les autres pays en développement³¹⁰. Faire partie du « club » a donc des conséquences financières importantes.

Même si la Banque mondiale montre un énorme effort de vouloir améliorer la situation précaire des Etats fragiles, il y a plusieurs éléments qui requièrent des changements radicaux. Il faudrait revoir les critères requis par le PBA qui ne prennent pas en considération la situation souvent instable qui caractérise les LICUS. De plus, il y a un besoin de réviser les descriptions de chacun des quatre critères du LICUS. Pour les rendre plus clairs, la Banque doit s'assurer d'une allocation qui prenne en considération les objectifs des pays bénéficiaires pour éviter que les LICUS soient trop ou trop peu aidés.

Commission européenne : « mieux vaut prévenir que guérir »

La Commission européenne accorde une importance particulière aux Etats Fragiles, une constatation qui est mise en relief à travers plusieurs communications et déclarations, notamment l'Accord de Cotonou (2000) et le Consensus européen pour le développement (2006). En ce qui concerne la terminologie, l'institution définit la notion des « Etats fragiles » de la manière suivante : « des Etats qui – souvent affaiblis par des crises et des conflits endémiques, ou encore par des catastrophes naturelles - manquent de crédibilité, de légitimité ou d'efficacité dans leur gestion des affaires publiques »³¹¹. La Commission fait la distinction entre les trois notions

³⁰⁷ GEI (2006), p.46.

³⁰⁸ GEI (2006), p.47.

³⁰⁹ GEI (2006), p.47.

³¹⁰ GEI (2006), p. 47 et 49.

³¹¹ COM (2006b).

telles que les pays en conflit, les Etats fragiles et les Etats effondrés. C'est le conflit du Darfour, par exemple, qui illustre le cas des derniers : « les conflits y sont nourris par un système complexes de causes structurelles, comme un gestion médiocre des rares ressources naturelles, une mauvaise gouvernance politique, des flux incontrôlés de réfugiés, un commerce d'armes et la traite des êtres humains »³¹².

A travers les communications de la Commission il apparaît nettement que l'institution porte plus d'attention à ces Etats. L'Accord de Cotonou de 2000 comprend une clause sur les Etats fragiles, les pays enclavés sans accès à la mer et, enfin, les pays pauvres et très endettés (PPTE) tandis que la stratégie du « Consensus européen pour le développement » met un accent plus prononcé sur ces pays et insiste sur un instrument spécifique à l'égard de pays fragiles. Il souligne l'importance de la création d'une stratégie concernant uniquement les Etats fragiles. La Commission y est actuellement engagée. Un autre projet actuel de l'institution est la création de l'"Atlas des Etats fragiles" où vont figurer les donateurs et les pays bénéficiaires de la Commission³¹³. Dans ses discours, la Commission entend toujours améliorer son action à l'égard de ces Etats, intensifier ses efforts en matière de prévention des conflits et appuyer les mesures visant à prévenir la fragilité des Etats. Il s'agit surtout à l'implantation des « réformes de la gestion des affaires publiques, du développement des Etats de droit, des mesures de lutte contre la corruption, et de la mise en place d'institutions nationales viables »³¹⁴ visant à répondre aux besoins des populations.

D'après la logique de la Commission, « mieux vaut prévenir que guérir »³¹⁵. En 2001, la Commission a signé « le programme spécial pour la prévention des conflits violents ». De plus, l'institution est toujours attentive aux pays vulnérables aux catastrophes naturelles et à la dégradation de l'environnement, en appuyant les mesures visant à prévenir les catastrophes. A cet égard, la Commission tente d'améliorer sa propre aptitude à reconnaître les signes précoces de fragilité d'un Etats. Dans ce but, elle essaye d'améliorer l'évaluation des Etats difficiles, fragiles et défaillants avec d'autres donateurs et organismes, notamment les Nations Unies. Elle entend mettre en œuvre les principes de l'OCDE en matière d'Etats fragiles. En ce qui concerne l'Afrique plus précisément, la Commission réalise que « sans impulsion africaine visant à mettre fin aux conflits africains, il ne peut y avoir de paix durable », c'est pourquoi elle entend œuvrer davantage avec l'Union africaine et les organisations sous-régionales pour prévenir et régler les conflits sur le continent.

³¹² COM (2006b), p.93.

³¹³ Propos recueillis lors d'un entretien avec un fonctionnaire de la Commission (27.11.2007, Bruxelles).

³¹⁴ COM (2006a), partie 4.5.

³¹⁵ COM (2005).

En ce qui concerne les instruments d'aide à l'égard des Etats fragiles, on peut citer les suivants : l'aide humanitaire, les politiques sociales et environnementales ainsi que des instruments diplomatiques comme le dialogue politique et la médiation. Néanmoins, elle a également recours à de nouveaux moyens mis à disposition par la Politique Européenne de Sécurité et Défense (PESD), comme la collecte d'informations et le suivi des conventions internationales pour anticiper les conflits potentiels. Pour ce qui est de l'aide humanitaire, c'est le service de l'aide humanitaire de la Commission ECHO, qui fournit cette aide directement. Chaque année, la Commission fixe, pour son aide humanitaire des objectifs stratégiques basés sur une évaluation précise des besoins existants des peuples. Ce sont les informations fournies par les experts de terrains qui sont des sources essentielles de cette évaluation. A la base de ces évaluations, la Commission prend la décision sur le financement à travers des différents types : le plan global (le cas des conflits durables), la décision individuelle (les nouvelles urgences non couvertes par le plan global) et la décision de première urgence (la réponse dans les 72 heures après le déclenchement de la crise).

Ainsi, la Commission ne possède pas de liste de pays fragiles, ce qui est le cas de la Banque mondiale, mais applique l'approche « pays par pays » adaptée et à la fois souple en possédant tout un éventail d'instruments d'aide. Selon un fonctionnaire de la Commission, c'est la « valeur ajoutée » de l'institution car plusieurs bailleurs autant bilatéraux que multilatéraux ne sont pas tellement souples dès qu'il s'agit de l'aide de première urgence. Selon lui, dès que l'Etat fait preuves des premiers signes de la fragilité, les donateurs se retirent d'un pays, « ils y ferment leur représentation » ce qui aggrave la situation de crise. Tandis que la Commission agit immédiatement une fois qu'une crise ou une catastrophe s'est produite.

Aide pour tous: le refus de catégorisation du PNUD

Le PNUD ne possède pas officiellement de politique particulière à l'égard des Etats fragiles. Il ne conçoit d'ailleurs pas ces derniers en tant que catégorie fermée à qui il conviendrait un type de politique de coopération au développement particulier et uniformisé. Le PNUD traite chaque pays au cas par cas et n'administre pas de remède collectif. Comme Joachim Nahem le met en avant, chaque programme d'assistance technique est taillé « sur-mesure³¹⁶ » pour le pays concerné. Il est évident que les pays très pauvres, endettés et dont la situation politique est difficile auront souvent les mêmes problèmes et les mêmes défis à relever. Cependant, cela ne suffit pas à affirmer qu'une catégorisation des Etats fragiles est possible. Le concept même d'Etats fragiles peut varier de manière considérable en fonction des critères retenus

³¹⁶ Joachim Nahem (entretien le 30.11.2007).

pour sa définition. Qui plus est, en établissant des critères fixes et en les pondérant, le risque est grand que le choix des pays retenus comme étant « fragiles » traduise des intérêts politiques et/ou économiques. Il existe donc un problème d'équité entre les pays éligibles et les autres. En rejetant le principe de la catégorisation le PNUD cherche également à combattre le phénomène des pays « orphelins de l'aide ». Jean Fabre affirme ainsi que « de par son obligation d'aider tous les pays en développement et les économies en transition qui en formulent la demande, le PNUD est souvent la bouffée d'oxygène des pays dits orphelins de l'aide³¹⁷ ».

Cependant, le refus du PNUD d'allouer son aide de manière uniforme aux pays pauvres, fortement endettés et dont la situation politique est instable ne signifie pas qu'il n'est pas conscient des problèmes rencontrés par ces derniers. Le PNUD estime qu'il existe une relation de cause à effet entre pauvreté et instabilité politique. La première engendre clairement la deuxième et menace l'atteinte des ODM (Objectifs du Développement pour le Millénaire). Depuis 1990, plus de la moitié des pays affectés par des conflits sont des pays pauvres³¹⁸. C'est pour cette raison que le PNUD se concentre sur les pays « en situation post-conflit », plutôt que sur le concept flou d'Etats fragiles. Les pays en situation post-confliktuelle sont définissables de manière « objective ». Le montant de leur dette extérieure, la qualité de leur gouvernance, le nombre d'habitants vivant sous le seuil de pauvreté, aucun de ces critères ne rentre en considération. Il s'agit simplement de sortir d'un conflit. Le PNUD divise les pays en situation post-confliktuelle en trois groupes : les « self-enforcing peace-building », les « mediated peace-building » et les « conflictual peace-building »³¹⁹. Cependant, même au sein de ces trois groupes aucune solution globale n'est envisagée. Jean Fabre précise que le seul point commun aux programmes d'aide destinés aux états en situation post-confliktuelle est que « la concentration de moyens est souvent plus élevée³²⁰ » que pour d'autres pays en développement. Ceci s'explique par le fait que les structures de base nécessaires à la bonne mise en place d'institutions démocratiques font la plupart du temps défaut.

Rôle des indicateurs : toujours un bon outil ?

Les approches des trois institutions de coopération au développement varient de manière considérable. Certes, il faut toujours avoir des outils et des moyens pour mieux comprendre et pour mieux allouer l'aide aux pays en développement. Toutefois, quand nous parlons d'Etats fragiles, nous parlons de pays qui sont souvent dans des situations qui rendent difficile la catégorisation. Pour cette raison,

³¹⁷ Jean Fabre (entretien le 30.11.2007).

³¹⁸ <http://www.undp.org/oslocentre>.

³¹⁹ Pour plus de détails, voir UNDP (2004b), p.3.

³²⁰ Jean Fabre (entretien le 30.11.2007).

depuis la création du terme LICUS par la Banque mondiale en 2001, différents chercheurs et institutions se penchent sur ce problème dans le but de trouver une formule ou une solution afin de mieux cibler cette catégorie à la fois si hétérogène et importante pour la stabilité régionale et globale. Dans cette partie nous allons étudier les différents systèmes d'identification des Etats fragiles par les trois grands bailleurs de fonds pour mieux comprendre quelles approches sont courantes et leur efficacité de manière globale.

Les bailleurs de fonds sont de plus en plus conscients que les partenariats sont essentiels pour enregistrer des succès dans les États fragiles. Un exemple est le Forum de haut niveau sur l'efficacité du développement dans les Etats fragiles³²¹ (Londres, 2005) qui illustre cette prise de conscience. Cofinancé à la fois par la Banque mondiale, l'OCDE/DAC, le PNUD et la Commission européenne il a abouti à l'élaboration d'une liste de Principes de bon engagement international dans les pays fragiles. Les bailleurs bilatéraux sont également actifs. Ainsi, en Somalie, par exemple, le processus est conduit par la Banque mondiale, en collaboration avec le Royaume-Uni. Néanmoins, les grandes agences multilatérales ont besoin d'abord d'affiner leurs critères et actions internes vis-à-vis des Etats fragiles pour enfin créer une définition spécifique d'Etat fragile qui puisse être acceptée au niveau international et, par conséquent, donner des bases solides pour une meilleure coopération.

Dans cette partie nous allons analyser en détail les approches actuellement mises en place actuellement par les trois institutions (Banque mondiale, Commission européenne et PNUD) et leurs projets du futur.

Les critères LICUS sous l'ombre du CPIA

Le CPIA joue deux rôles distincts à travers le processus d'allocation de la Banque mondiale. Dans un premier temps, il s'agit aussitôt outil d'identification des LICUS comme d'un groupe distinct parmi les pays bénéficiaires. Ensuite, le CPIA est une variable pour la détermination des ressources à allouer à un pays au sein du système d'allocation de l'AID. Cependant, avec les différents changements à l'égard des critères des LICUS, la Banque mondiale commence à identifier des aspects qui sont propres aux Etats fragiles. Cette identification est le premier pas vers une création de catégories faite sur mesure pour les LICUS.

La faiblesse du cadre politique ou institutionnel est conçue comme une des caractéristiques pour désigner un Etat comme un LICUS. Le CPIA, indicateur mis en oeuvre par la Banque mondiale pour mesurer ce dernier, devient donc l'outil

³²¹ Voir le site <http://go.worldbank.org/UQUCL4BBC0>.

d'identification dans les processus d'allocation de l'aide. Néanmoins, le changement d'orientation vers « state- and peace-building » à partir de 2005 met en cause le CPIA comme outil adapté aux problèmes spécifiques des LICUS. L'analyse en 2006 du Groupe d'évaluation indépendante (GEI)³²² de la Banque mondiale énonce quatre critiques principales : Premièrement, la couverture thématique du CPIA (gestion économique, politiques structurelles, inclusion sociale, qualité du secteur public) n'arrive pas à capturer des éléments clés comme le règlement des dissensions politiques ou bien la stabilité politique. Deuxièmement, il n'est pas certain que la même pondération pour les quatre thèmes soit judicieuse, étant donné que pour les LICUS la gestion macroéconomique a une importance inférieure à celle des considérations plutôt sociales. Troisièmement, l'intervalle entre la mesure des critères le moment des allocations d'aide dure 24 mois. Ceci complique l'analyse des implications de l'aide allouée sur le progrès des Etats fragiles. Finalement, le GEI critique la politique de divulgation qui existait avant 2006 car les notations du CPIA n'étaient pas encore publiées et les dialogues entre les bailleurs et entre les pays concernés étaient donc difficiles à établir.

De surcroît, le CPIA joue un rôle primordial lors de la prise de décision sur les pays méritant l'aide de l'AID. La notation finale du CPIA détermine considérablement l'enveloppe allouée, ensemble avec d'autres facteurs tels qu'une mesure de la pauvreté, une variable pour intégrer la taille de population et la performance de l'interaction entre la Banque et le pays. La plupart des pays classés comme LICUS étaient déjà avant bénéficiaires du système d'allocation de l'AID. Or, le système d'allocation a été réformé en faveur des LICUS pendant la dernière décennie. L'allocation par habitant de pays de la catégorie des LICUS entre 2003 et 2005 (moyenne : \$8.1) est par conséquent plus de cinq fois plus élevée que celle des autres pays bénéficiaires de l'AID (moyenne : 1.5\$). Cependant, il n'est pas clair si les LICUS actuellement reçoivent trop ou trop peu d'aide. En effet, une récente étude de l'OCDE a montré qu'un groupe d'Etats fragiles possédant la même notation au CPIA peuvent se voir allouer des sommes considérablement différentes.³²³

Nous nous abstiendrons de discuter les critiques fondamentales sur l'utilisation des indicateurs pour l'allocation de l'aide au développement. Cependant, la question de savoir si le CPIA est un outil adapté au cas particulier des LICUS doit être posée. Les quatre arguments discutés au-dessus mettent en cause cet outil. En ce qui concerne la Banque mondiale, elle a énoncé en 2007 que leur système d'allocation restera la base pour les engagements financiers dans les années à venir.³²⁴ Néanmoins, déjà en 2005,

³²² GEI (2006), chapitre 3 à partir de p. 45.

³²³ GEI (2006), p. 47 et 49.

³²⁴ AID (2007), p. 26.

les responsables de l'AID ont remarqué que la pondération des critères économiques et administratifs est supérieure à celle de la capacité de l'Etat à la sécurité nationale et « rule of law ».³²⁵ Par conséquent, la Banque vise actuellement à établir des stratégies différentes afin que celles-ci correspondent mieux aux besoins différents et spécifiques de chacun des pays de la catégorie des LICUS. Elle a initié un processus de différenciation pour mieux diagnostiquer et combler les problèmes des LICUS. Par exemple, pour les pays « post-conflit », l'AID utilise des indicateurs de performance « post-conflit ». Ces indicateurs sont proches du CPIA mais les attentes en termes de performance sont moins ambitieuses. D'ailleurs, ils mesurent les progrès dans des défis qui sont propres aux Etats « post-conflit » tels que la sécurité, la démobilisation et réintégration des anciens combattants, les processus politiques de réconciliation ainsi que la réintégration des populations déplacées. La Banque mondiale planifie d'établir ces indicateurs de manière permanente et de divulguer les résultats.³²⁶

Une approche encore incertaine : la Commission européenne

Pour le moment la Commission européenne ne possède pas d'indicateurs précis concernant uniquement les pays fragiles. Par contre, les profils de gouvernance de la Commission qui sont utilisés seulement à partir de janvier 2008, comprennent une dimension à part – « sécurité intérieure et extérieure » – celle qui vise à mesurer la situation intérieure et à la fois extérieure d'un pays concerné à travers les questions précises et à diagnostiquer ses fragilités. Parmi les questions figurent celles qui portent sur la stabilité intérieure (la présence ou l'absence des conflits, des signes de désordres civils) ainsi qu'extérieure (le respect par le pays du droit international des obligations régionales dans la gestion des conflits extérieurs, la contribution d'un pays au maintien et aux médiations de la paix, les contribution d'un pays à la lutte contre le terrorisme ou encore la mise en œuvre des normes internationales contre la prolifération des armes de destruction massive). De plus, dans les autres dimensions telles que gouvernance politique/ l'Etat de droit (2) ou efficacité de gouvernement (4) figurent également des questions dont les réponses aident à voir les signes de fragilité dans des domaines particuliers.

Ces profils de gouvernance ont été largement utilisés par le Ministère français des Affaires Etrangères et européens lors de l'élaboration des indicateurs de « fragilités ». Ainsi, la France distingue 5 catégories de fragilité : la défaillance de l'Etat de droit (1), Etat impuissant (2), Etat illégitime ou non représentatif (3), économie défaillante (4) et société fragilisée (5). Selon le MAEE en France, les profils de la Commission

³²⁵ AID (2005), p. 7.

³²⁶ AID (2007), p. 30-32.

préparés avec les Etats membres constituent « un outil précieux pour établir un état des lieux de situation de la gouvernance dans le pays ou la région bénéficiaire »³²⁷. En outre, la Commission a élaboré, parallèlement aux profils, les fiches thématiques sur les fragilités des Etats, le respect de droits de l'Homme et l'Etat de droit. Ces profils n'entreront en vigueur qu'à partir de 2008 et donc il est encore tôt pour parler de leur efficacité à l'égard des Etats fragiles.

Pays en situation post-conflit : le dialogue démocratique du PNUD

Le « Projet des indicateurs de gouvernance » n'est pas modifié au niveau des modalités de l'allocation de l'aide dans le cas spécifique des états « fragiles ». Son fonctionnement demeure identique : la demande de soutien doit venir du pays partenaire, ce dernier choisit les grands axes thématiques sur lesquels il désire se concentrer et décide avec le PNUD des indicateurs adaptés. Le « Projet des indicateurs de gouvernance » spécial « pays en reconstruction » reste un projet sur-mesure. Il possède simplement une palette de champs d'action plus large puisqu'elle comprend les dimensions du dialogue démocratique et de la sécurité et appuie plus fortement que d'accoutumée le thème transversal de la décentralisation. Concernant la pertinence du projet, la promotion de la gouvernance démocratique semble extrêmement importante dans le cas des Etats « post-conflit ». En plus de mettre en place un cadre institutionnel facilitant la « bonne » gouvernance requise par les bailleurs de fonds, elle contribue à restaurer la paix.

Le Centre de Gouvernance d'Oslo considère que la gouvernance démocratique joue un rôle essentiel dans la prévention et dans la résolution de conflits sur le long terme. Elle permet la mise en place d'institutions légitimes et démocratiques, conditions sine qua non à la stabilité d'un pays³²⁸. Le « Projet des indicateurs de gouvernance » met habituellement sept champs thématiques clé en avant concernant la gouvernance démocratique. Il s'agit du développement parlementaire ; des systèmes et processus électoraux ; des droits de l'Homme ; de la justice ; des médias et de l'accès à l'information ; de la décentralisation et de la gouvernance locale ; et de la réforme de l'administration locale et des mesures anti-corruption³²⁹. Nous rappellerons brièvement ici que ces champs thématiques ne représentent pas d'« indicateurs » de gouvernance. Le PNUD choisit en accord avec le pays partenaire le(s) champ(s) thématique(s) sur le(s)quel(s) ce dernier souhaite se concentrer et de véritables indicateurs de gouvernance (qui ne sont pas produits par le PNUD) sont alors choisis au sein de ces champs thématiques.

³²⁷ MAE (2007), p. 3.

³²⁸ <http://www.undp.org/oslocentre>.

³²⁹ <http://www.undp.org/oslocentre> et UNDP (2006), pp.17-35. Pour plus de détails, consulter le document placé en annexe de l'article 1.

Dans le cas spécifique des pays en situation post-confliktuelle, le « Projet des indicateurs de gouvernance » prévoit deux champs thématiques additionnels : le dialogue démocratique et la sécurité³³⁰. Le premier vise à mettre en place des mécanismes permettant d'établir le dialogue entre les différents groupes ayant pris part au conflit et la société civile. Ce processus poursuit plusieurs objectifs. Premièrement, il vise à rendre leur légitimité aux communautés victimes du conflit en leur donnant la parole. Deuxièmement, il cherche, à travers l'augmentation des contacts personnels entre les diverses parties prenantes, à réduire le sentiment d'hostilité. La participation à des projets communs contribue en effet à restaurer (ou créer) des relations sociales positives³³¹. Troisièmement, le fait que le dialogue soit placé sous l'égide du PNUD permet d'aborder des sujets « tabous » qui ne seraient pas évoqué sans la présence neutre d'un médiateur. Cette stratégie, appelée « grass-roots peace committees³³² » a été employée avec succès par le PNUD à l'échelle communautaire dans la phase post-confliktuelle de l'Afrique du Sud, du Sri Lanka ou encore des Balkans. Le champ thématique de la sécurité concerne quant à lui la réforme du secteur de la sécurité (Security Sector Reform, SSR)³³³. Ce concept a émergé dans les années 1990 et englobe toutes les institutions touchant à la sécurité d'un pays. Il s'agit notamment de la police, de la justice, de la défense (organisations militaires privées et publiques) et des civils. La réforme du SSR poursuit deux objectifs : d'une part augmenter l'efficacité du secteur de la sécurité et, d'autre part, accroître le contrôle par les civils.

De manière générale, le « Projet des indicateurs de gouvernance » met également fortement l'accent sur l'importance de la décentralisation dans les pays en situation post-confliktuelle, et ce dans les neuf champs thématiques clé de la gouvernance démocratique. Les arguments avancés par le PNUD rejoignent ceux d'Ousmane Sy³³⁴. La décentralisation permet de fortifier le sentiment d'appartenance à une communauté et donc de retisser les liens sociaux détruits durant les conflits. La participation de la population à la vie politique augmente et les décisions gouvernementales sont de ce fait plus transparentes et légitimes aux yeux des citoyens. Qui plus est, les dirigeants se sentent directement responsables des décisions prises et de leurs effets sur la population.

L'approche au cas par cas du PNUD, qui conçoit la gouvernance en tant que processus et non comme un produit, semble particulièrement appropriée pour reconstruire la société au niveau communautaire. Cependant, deux doutes peuvent

³³⁰ UNDP (2004b), pp.2, 8 et 11.

³³¹ Voir à ce sujet les travaux de Lederach (1997) et Kriesberg (1998).

³³² UNDP (2004a), p. 13.

³³³ UNDP (2004a), pp. 8-10.

³³⁴ Ousman Sy (entretien le 17.12.2007).

être émis concernant son efficacité sur le plan national. Le premier est de savoir s'il y aura effectivement demande d'assistance de la part des pays « post-conflit ». Dans de telles situations d'urgence, le gouvernement (si tant est qu'il y en ait un) aura tendance à privilégier un plan d'action plus rapide et radical, au risque de construire une paix superficielle. La seconde remarque est que même si ces pays formulent une demande d'assistance et choisissent de reconstruire la société en profondeur, le processus de mise en place du « Projet des indicateurs de gouvernance » sera extrêmement lent et coûteux. La mise en place d'un dialogue démocratique incluant toutes les parties prenantes peut par exemple prendre des années. Qui plus est, si le projet a fait ses preuves au niveau communautaire, son efficacité à grande échelle n'est pas vérifiée.

Conclusion

Le discours sur les Etats fragiles fait de plus en plus partie des discours internationaux. Toutefois, les grands bailleurs de fonds n'ont commencé sérieusement à aborder ce sujet que suite au 11 septembre 2001. Cette catastrophe a été l'élément déclencheur qui a poussé la Banque mondiale, suivie par d'autres institutions, à regarder de plus proche les Etats fragiles. Ces Etats ont été identifiés comme cause de déstabilisations régionales et internationales, sans compter le fait qu'ils sont souvent l'environnement idéal pour les enclaves terroristes, pour le trafic de drogues, etc. Cette identification est déjà un type de consensus mais qui manque l'essentiel définition d' « Etat fragile » qui est encore actuellement un sujet de débat.

La Banque mondiale, avec la création de la catégorie des LICUS, a lancé un système qui ressemble à celui du CPIA. Le task force des LICUS de 2002 ont identifié la difficulté à aider les états fragiles exactement parce que souvent ils n'ont pas de gouvernement ou des structures institutionnelles nécessaires pour utiliser de manière efficace l'aide financier ou administratif leur alloué. Pour cette raison, la Banque mondiale avait proposé aux bailleurs de se concentrer sur la distribution des services aux populations et de développer des solutions institutionnelles pragmatiques pour y réussir. Certes, ils ont reconnu la préférence que se soit le gouvernement qui pousse le processus de développement. Mais ils suggèrent que dans le court terme les seules entités qui puissent faire cela (à cause de la faiblesse de l'Etat) se sont les « autorités des services indépendants »³³⁵ qui devraient commencer la reconstruction institutionnelle pour ensuite le transférer dans les mains de l'Etat rétabli. Toutefois, même si la Banque essaie théoriquement de mettre en place un nouveau système d'allocation pour les pays du LICUS, en pratique ils ne s'éloignent pas trop du système du CPIA envers les pays en développement. Ils continuent à se

³³⁵ Van de Walle (2005), p.80.

baser fortement sur les critères imposés par le CPIA et le PBA, critères qui résultent être plus des pratiques de court terme qu'au contraire³³⁶. Or, il faut prendre en considération que depuis les réformes de catégorisation des LICUS (passé de 6 à 4 catégories) il n'y pas encore suffisamment d'informations pour vérifier correctement l'efficacité d'un tel programme.

Dans le cas du PNUD, la situation reste particulière vu qu'il refuse de prendre en considération une catégorie spécifique d' « Etat fragile ». Le PNUD voit un lien entre pauvreté et instabilité politique et donc, il préfère se pencher sur le problème des Etats post-conflit que sur une catégorie souvent mal défini ou avec trop de définitions opposantes comme les états fragiles. La politique de l'« aide pour tous » se reflète aussi dans cette catégorie mise à l'écart par d'autres institutions. La volonté d'aide doit être un désir interne à l'Etat, moment où le PNUD suggère des solutions en coopération avec le pays bénéficiaire. Un accent reste toujours sur la gouvernance démocratique dont le PNUD n'aide pas seulement les pays à atteindre les critères de « bonne » gouvernance requise par d'autres bailleurs de fonds, mais aussi, dans le cas spécifique des pays post-conflit, la maintient de la paix.

Pour ce qui concerne la Commission européenne, il est encore trop tôt pour parler d'une vraie politique à l'égard des états fragiles ou même post-conflit. Néanmoins, dans la liste des profils de gouvernance nous pouvons remarquer une politique qui se penche plutôt sur la prévention des conflits que sur la « guérison ». A plusieurs reprises, la Commission a fait référence à un besoin d'installer une politique spécifique concernant la prévention des conflits et une nécessité de mieux comprendre les pays en situations déstabilisantes et de fragilité.

Le milieu des agences multilatérales de développement a fait grands pas depuis le début des années 2000 dans le secteur des Etats fragiles. Malgré le fait que chacun a une définition propre d'Etat fragile ou d'Etat post-conflit, les préoccupations de base restent très similaires. Les discours de sécurité international concernent désormais tout le monde et pour cela il est dans l'intérêt global de trouver une solution. Les politiques actuelles dans ce domaine sont encore trop jeunes ou avec trop peu d'expérience pour que nous puissions voir des résultats satisfaisantes, mais il ne faut pas oublier qu'il existe un croissant effort de coopération comme pendant le Forum de haut niveau sur l'efficacité du développement dans les Etats fragiles, des efforts qui dans un futur proche pourront ressortir des politiques plus efficaces et mieux ciblés et dont chacun des institutions pourra y contribuer avec son expertise particulière dans le secteur du développement.

³³⁶ Voir la note de lecture du texte Meisel et Ould-Aoudia (2007) pour une représentation graphique plus détaillé.

Sources

Bibliographie

- ASSOCIATION INTERNATIONALE DU DÉVELOPPEMENT [AID]. (2005). *Low-Income Countries Under Stress: Update*. Trouvé le 27 décembre sous http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/LICUS_Update.pdf.
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DU DÉVELOPPEMENT [AID]. (2007). *Operational approaches and Financing in Fragile States*. Trouvé le 27 décembre sous <http://go.worldbank.org/RPX3HTLF40>.
- BANQUE MONDIALE (2002). *World Bank Work Group in Low-Income Countries under Stress: A Task Force Report*. Trouvé sur internet le 20 janvier, 2008 sur le site: http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/Resources/388758-1094226297907/Task_Force_Report.pdf
- COMMISSION EUROPÉENNE [COM]. (2005) : *L'aide humanitaire en un coup d'œil*. Trouvé le 28 décembre 2007 sur le site : <http://europa.eu/scadplus/>.
- COMMISSION EUROPÉENNE [COM]. (2006a) *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne*. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Le 30/08/2006 COM(2006) 421 final, Bruxelles.
- COMMISSION EUROPÉENNE [COM]. (2006b). *La Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique : vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique*. Trouvé le 28 décembre 2007 sur le site : <http://europa.eu/scadplus/>.
- GROUPE D'ÉVALUATION INDEPENDANTE [GEI]. (2006). *Engaging with Fragile States. An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress*. Trouvé le 27 décembre 2007 sous <http://www.worldbank.org/ieg/licus/>
- HELGESON, K. L. (2006). *UICIFD Briefing No. 2: LICUS Program*. Trouvé sur le site de l'Université de Iowa le 6 décembre, 2007: <http://www.uiowa.edu/ifdebook/briefings/docs/LICUS.shtml>.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE FRANCE [MAE]. (2007). *Position de la France sur les états fragiles et les situations de fragilité*. Direction générale de la Coopération internationale et du Développement . Trouvé le 28 décembre 2007 sur le site : http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/publications_827/publications_11340.html
- OCDE (2006). *Whole of Government Approaches to Fragile States*. Trouvé le 10 décembre 2007 sur le site: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>
- TURNER, M. & WOLF, M. (2005). *The Dilemma of Fragile States*. Trouvé le 10 décembre 2007 sur le site: <http://search.ft.com/nonFtArticle?id=050218001023>
- UNDP (2004a). *Governance interventions in post-war situations: Lessons learned*. Séminaire de Bergen, Norvège, du 5-7 mai 2004. Trouvé le 17 janvier 2008 sous <http://www.undp.org/oslocentre/docs04/BergenSeminar2004CMIResearchPaper.pdf>
- UNDP (2004b). *Strengthening democratic governance in post-conflict situations*. Séminaire de Bergen, Norvège, du 5-7 mai 2004. Trouvé le 17 janvier 2008 sous <http://www.undp.org/oslocentre/docs04/Bergen%20Report.pdf>.
- UNDP (2006). *Measuring Democratic Governance: a framework for selecting pro-poor and gender sensitive indicators*. Trouvé le 2 janvier sous www.undp.org/oslocentre/docs06/Framework%20paper%20-%20entire%20paper.pdf.
- VAN DE WALLE, N. (2005). *Overcoming Stagnation in Aid-Dependant Countries*. Trouvé le 20 janvier, 2008 sous: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/2871>

Participation des pays en développement au processus d'allocation de l'aide : La décentralisation en guise de solution ?

Par Viktoria DIJAKOVIC et Maria KOZLOVA

Ousmane Sy fut expert au PNUD où il occupa le poste de chef de la mission pour la décentralisation et les réformes institutionnelles du Mali. En 2000, il fut nommé ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales du président Alpha Oumar Konaré. Depuis janvier 2004 il dirige le Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique (CEPIA). Il est également coordinateur de l'Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique (ARGA) et vice-président de l'Institut de recherche et débat sur la gouvernance (IRG).

L'entretien avec M. Sy met en lumière des questions générales sur la gouvernance, l'utilisation et la construction des indicateurs ou encore les politiques spécifiques des bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale, la Commission européenne et le PNUD. Ousmane Sy nous présente également sa vision du continent africain, basée sur sa riche expérience dans le domaine du développement et de l'allocation de l'aide. Il donne un point de vue souvent peu pris en considération par les grands bailleurs de fonds et marque sa distance vis-à-vis de l'approche occidentalocentrée.

Vous avez fondé, avec d'autres partenaires, le réseau « Dialogue sur la Gouvernance en Afrique », qui couvre actuellement 14 pays d'Afrique occidentale et centrale. Est-ce que vous pourriez nous expliquer de quelle manière vous étiez impliqué ?

Il s'agit d'une initiative datant des années 1988-1989. A l'époque je travaillais dans le secteur de la gestion des affaires publiques et possédais de nombreux contacts avec le secteur privé et les ONG. Au cours des forums que nous organisions nous avons décidé de mettre en place un dispositif de travail commun. Nous l'avons tout d'abord baptisé « dialogue africain sur la gestion publique ». Le but était de créer un espace interafricain. Tout a commencé comme cela : un travail collectif. Dans chaque pays des collègues se rassemblaient pour discuter. Nous voulions récolter les différentes expériences de chacun. Cela a duré quatre ans. Peu à peu des questions et des réflexions importantes ont émergé. Nous avons alors décidé de partir de ces

analyses afin de formuler de vraies propositions. En 2003-2004 nous avons publié un document intitulé « Changeons l'Afrique ». A sa sortie le succès a été tel que nous avons décidé de transformer tout cela en alliance. Nous voulions une organisation plus engagée. Notre objectif n'était plus la récolte d'information mais la formulation de propositions. Cette alliance couvre aujourd'hui 14 pays et 50 organisations se sont engagées pour soutenir la réforme des gouvernements.

En ce qui concerne votre centre d'expertise, le CEPIA (Centre d'expertises politiques et institutionnelles en Afrique), quel est son rôle exact ? Aidez-vous les pays africains à améliorer leur gouvernance afin de recevoir plus d'aide des bailleurs ?

Il s'agit de mon cadre de travail personnel. Je voulais créer un lieu de réflexion, un réseau sur la décentralisation afin de voir comment nous pouvions aider les pays africains dans leur processus de réforme. Je suis en quête de réponses. .

Les trois points sur lesquels nous nous concentrons sont les suivants : Premièrement, la formulation des politiques publiques dans un pays. D'après mon expérience cette formulation prend souvent la forme d'un discours bilatéral entre le gouvernement et les bailleurs. La société civile ne joue qu'un rôle marginal. En effet, je ne connais pas un seul pays qui implique les populations ni la société civile. Même la Commission européenne et ses « profils » ne fait pas défaut à la règle. Les bailleurs de fonds proposent leurs instruments de mesure. Je voulais donc créer un espace de débat du côté de la population.

Deuxièmement, le fait de mettre en place des dispositifs d'observation des politiques. En Afrique, la situation est un éternel recommencement. Arrivons-nous à en tirer des leçons ? Nous abandonnons toujours les choses sans les cultiver. J'ai voulu mettre en place un dispositif de suivi. Troisièmement, la capitalisation de l'information et de l'expérience.

Nous avons beaucoup entendu parler du « Baromètre de la gouvernance ». Pourriez-vous nous expliquer pourquoi vous avez lancé une telle idée ?

J'ai lancé l'idée du « Baromètre de la gouvernance » car l'idée de gouvernement me semble être une question très importante en Afrique aujourd'hui, qui plus est avec toutes les différentes approches sur la bonne gouvernance ce point devient encore plus pertinent.

En réalité, l'Afrique est mal gouvernée. Nous nous sommes demandé comment mesurer les progrès faits par l'Afrique ? Que faut-il mesurer et comment ? Tout le monde produit des indicateurs, mais il subsiste une grande lacune : il n'y a ni discussion ouverte sur les indicateurs ni questions quant à leur signification. Quelle interprétation fait la société des indicateurs ? Je suis parti de l'idée suivante :

comment voyons-nous la gouvernance ? Existe-t-il un modèle pour comprendre comment les africains y arrivent ? Nous, les Africains, voyons la gouvernance différemment. Il s'agit d'abord de principes universels. Mais pour mettre ces principes en œuvre, il faut s'adapter à la réalité des cultures. Lorsque l'on affirme que l'un des principes fondateurs de la gouvernance est le respect de la légalité, il faut se rappeler que ce concept est différent chez les Européens et chez les Africains. Nous avons donc essayé d'identifier les principes qui nous semblaient importants pour la gouvernance africaine, sans avoir toutefois la prétention d'être exhaustifs. Nous nous sommes ensuite posé la question de savoir quel processus d'identification des variables, qui soit à la fois qualitatif et quantitatif, adopter. Nous avons opté pour un processus qui s'effectue périodiquement et que l'on appelle « baromètre ». Le baromètre est donc un instrument de mesure de l'évolution de la gouvernance. Il a été élaboré au sein du CEPIA.

Que pensez-vous des indicateurs du CPIA ? Est-ce qu'une politique de sélectivité basée sur la « bonne » gouvernance constitue une manière efficace pour allouer l'aide ?

Je ne partage pas du tout les positions de la Banque mondiale. Ils travaillent au niveau international et ont un modèle de gouvernance africain élaboré par des Occidentaux. Le modèle « passe partout » n'existe pas. Je pense que l'Afrique doit dessiner son propre modèle. Nous avons besoin d'une réflexion interne. Je pars d'une autre logique que celle de la Banque. Oui, d'accord, des élections démocratiques et un haut taux de participation de la population sont nécessaires. Mais un Africain, dans sa vie quotidienne, ne se sent pas concerné par les indicateurs et la démocratie. Le CPIA s'adresse à une petite couche de la population qui le gère. Même le PNUD sort l'Indice du Développement Humain (HDI). Il est important d'avoir des indicateurs, mais le débat qui les entoure doit être plus ouvert.

Les Africains ne font pas de choix eux-mêmes, ils laissent les autres choisir pour eux. Les institutions nous prennent par la main et nous guident alors que nous devrions prendre les choses en main nous-mêmes.

Le Mali est considéré par la totalité des bailleurs de fonds comme un modèle de succès au niveau de la bonne gouvernance. Croyez-vous que cela aidera le Mali à se développer de façon durable ?

Il ne faut pas seulement parler du Mali. Le Mali est un cas parmi d'autres. Bien sûr, ce pays est aujourd'hui dans une situation moins difficile que ses voisins. Pourtant, nous sommes tout de même tous dans l'impasse. Nous n'avons plus de modèle qui fonctionne. Les Africains votent de moins en moins parce que les politiques les concernent de moins en moins. Nous sommes également dans une impasse

économique. Ceux qui pourraient aider l'Afrique cherchent à quitter leur pays. Cela démontre qu'il y a encore bien des problèmes. Mon discours peut sembler pessimiste mais les politiques ne répondent pas aux intérêts des jeunes et des populations en général. Je pense que nous devons réfléchir à des alternatives pour sortir de l'impasse. Je défends l'idée de la décentralisation et de l'intégration. L'accent doit être mis sur une réforme systématique.

Vous étiez à la base de la décentralisation au Mali et vous êtes également allé au Tchad et au Togo comme conseiller de la décentralisation. Croyez-vous que la décentralisation soit une solution efficace pour le développement ?

D'après mon expérience je pense que la décentralisation est une réelle voie politique. Le fait que les états sont trop centralisés bloque le développement en Afrique. Cela bloque toutes les réformes. Nous avons également besoin d'une plus grande intégration régionale pour contrer la crise du développement. La décentralisation et l'intégration aideront l'Afrique à mobiliser ses ressources. Ces deux réformes combleront également le décalage énorme entre société et gouvernement.

Quel est votre point de vue concernant les états fragiles ? Ils sont trop souvent négligés dans le processus d'allocation de l'aide, avez-vous des suggestions à nous proposer à leur sujet ?

Pour moi tous les états d'Afrique sont fragiles. La crise africaine est liée à la crise postcoloniale. Je refuse le discours affirmant que certains états sont fragiles et d'autres pas. Un pays peut être plus en crise qu'un autre, mais finalement ils sont tous en crise.

Le PNUD a un rôle de conseiller technique auprès des gouvernements. Il doit les soutenir dans leurs décisions et leurs réformes. Que pensez-vous de cette fonction ?

J'ai travaillé au PNUD de 1986-1993 à Bamako et je crois qu'à l'époque, cette institution était d'une grande utilité. Il s'agissait vraiment d'un conseiller pour le développement de stratégies. Cependant, le PNUD a commencé à perdre ce rôle pendant les programmes d'ajustement structurel. Il se concentre aujourd'hui sur des programmes à court terme et s'écarte de son rôle initial. Il s'ancre dans un travail budgétaire et ne produit plus de résultats. C'est en partie à cause de cela que la pauvreté est en croissance.

Vous attendez-vous à une convergence/harmonisation des approches de mesure de la gouvernance dans les prochaines années ou allons-nous au contraire voir une différenciation des indicateurs de gouvernance ?

Je crois qu'il y aura convergence. Même les bailleurs des fonds voient cela de cette manière. Les débats entre l'Afrique et l'Europe montrent que tout le monde veut aller dans la même direction.

Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats.

Auteurs : Amprou, J. & Chauvet, L.

Par Maria KOZLOVA

L'article publié en 2004 intitulé « Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats » analyse les travaux parus dans les années 1990 qui ont marqué un véritable tournant en matière d'efficacité et d'allocation de l'aide par les bailleurs de fonds, principalement la Banque mondiale. L'article brosse ainsi un large tableau des nombreuses approches existant en matière d'allocation de l'aide et étudie les liens complexes et souvent étroits entre ces dernières.

Selon J. Amprou et L. Chauvet, les travaux de Burnside et Dollar (1997, 2000) reflétés dans le rapport de la Banque mondiale « Assessing Aid » (1998) constituent le point de départ de toute recherche concernant l'allocation de l'aide. Leur approche s'appuie sur une idée de sélectivité des pays receveurs en fonction de la qualité de leurs politiques économiques. Par la suite sont apparus les travaux de Collier et Dollar (2001, 2002) qui se basent sur le principe de sélectivité de Burnside et Dollar mais en étendent l'analyse à la réduction de la pauvreté. Ils proposent une « allocation optimale »³³⁷ de l'aide en fonction du niveau de pauvreté des pays receveurs ainsi que de la qualité de leurs politiques économiques et de leur environnement institutionnel. Ces deux approches ont suscité de nombreuses critiques au début des années 2000. Parmi les nouvelles études, les auteurs de l'article encore celle de Barthélemy et Tichit (2002) qui met en avant les liens existant entre pays donateurs et anciennes colonies. Les auteurs font enfin référence à l'approche de Cogneau et Naudet (2004) qui rejette « le principe de sélectivité et propose de lui substituer une sélectivité pour une grande équité »³³⁸.

Dans le cadre du projet portant sur l'étude comparative des indicateurs de gouvernance utilisés par les bailleurs de fonds multilatéraux, nous nous focaliserons dans cette note de lecture sur la comparaison des approches de la Banque mondiale et de la Commission européenne. Amprou et Chauvet relèvent de grandes différences entre ces deux approches, et ce dès leur émergence.

³³⁷ Amprou & Chauvet (2004), p. 49.

³³⁸ Amprou & Chauvet (2004), p. 145.

Les auteurs affirment que l'approche de la Banque mondiale, basée sur les travaux de Burnside et Dollar (1997, 2000) et formulée dans le rapport *Assessing Aid* (1998), s'appuie sur l'idée de sélectivité des pays receveurs en fonction de la qualité de leurs politiques économiques. Afin de justifier cette idée, le bailleur a recours aux deux arguments suivants : d'une part l'aide est fongible et d'autre part elle n'a pas d'effet sur la qualité de ces politiques économiques.

Concernant le premier argument, la Banque mondiale affirme le concept de fongibilité de l'aide qui fait référence à la possibilité, pour un pays receveur, de réduire ses dépenses dans un secteur pour transférer ces fonds dans les autres secteurs, ce qui entraîne un relâchement de la contrainte budgétaire du pays receveur qui conçoit cette aide comme ajoutée aux ressources totales de l'Etat. Ainsi, la fongibilité de l'aide qui empêche les bailleurs de fonds cibler l'aide comme ils l'entendent se présente comme un justificateur de la sélectivité de l'aide. A ce propos les auteurs citent un passage de l'ouvrage de la Banque mondiale « *Assessing Aid : What Works, What Doesn't, and Why* »³³⁹ : « dans les pays ayant mis en place des politiques économiques saines, [...] les pays donateurs peuvent fournir des montants d'aide importants en soutien budgétaire général, en sachant que les ressources seront bien utilisées. [...] Quand les pays donateurs et le gouvernement receveur ne tombent pas d'accord sur l'affectation des dépenses budgétaires, et que celles-ci sont susceptibles d'être inefficaces, la meilleure approche consiste à réduire les financements et à augmenter le dialogue sur la politique économique et le soutien au renforcement des institutions – jusqu'à ce que les donateurs soient convaincus que leurs fonds contribueront au développement »³⁴⁰.

Le deuxième argument stipulait que l'aide ne contribue pas à l'adoption de réformes économiques dans les pays qui ne se les sont pas appropriées au préalable. L'absence de résultat des tentatives cherchant à influencer l'orientation des politiques économiques est la preuve la plus évidente de cet argument. A la base de ce dysfonctionnement, Amprou et Chauvet nomment les deux causes suivantes : premièrement, la politique d'un gouvernement est principalement influencée par les forces politiques intérieures pour lesquelles « la réforme est perçue comme un coût et non comme un avantage »³⁴¹. Deuxièmement, l'application des réformes convenues n'est que partielle et que par conséquent les conditions prévues ne sont pas entièrement remplies par le pays concerné. Compte tenu de ces risques, la Banque mondiale accorde une grande importance à la sélectivité ex ante des pays receveurs, basée sur la qualité des politiques économiques. Dès 1995, la Banque mondiale a

³³⁹ Banque mondiale (1998).

³⁴⁰ Banque mondiale (1998), p.61.

³⁴¹ Amprou & Chauvet (2004), p. 24.

recommandé l'application du principe de sélectivité, notamment dans le cas des pays d'Afrique subsaharienne.

Ainsi, la Banque mondiale tient compte d'un certain nombre d'indicateurs « instruments » qui servent à définir le niveau d'engagement d'un pays dans ses réformes. Lorsqu'un processus de réforme s'engage, le financement peut augmenter en fonction de l'amélioration des politiques. Si au contraire, les politiques économiques sont mauvaises et l'engagement faible, le financement sera substitué par un dialogue : « If commitment, money – if not, ideas »³⁴².

Contrairement à la Banque mondiale, la Commission européenne opte pour l'utilisation d'« indicateurs de résultats ». Cette idée apparaît dans plusieurs travaux de recherches, notamment ceux de Hjertholm, Laursen et White³⁴³, qui constatent que l'aide peut permettre à un gouvernement de lancer des réformes en compensant le coût d'ajustement de ces dernières qui est souvent immédiat et supporté par un segment particulier de la population. L'Union Européenne a choisi de remplacer le système de conditionnalité traditionnel, celui des indicateurs « instruments », par un système basé sur les résultats ou plutôt sur les performances.

Qui plus est, les auteurs mettent en lumière le fait que l'amorce de cette réforme date de 1999, c'est-à-dire au moment où ces indicateurs ont été introduits dans la gestion des programmes d'ajustement structurel des pays ACP. Ainsi, à partir des années 1999, nous pouvons parler de l'émergence de deux approches distinctes : celle de la Banque mondiale et celle de la Commission européenne, basées sur des conditionnalités de nature très différente. L'objectif de cette « réforme » de la Commission est principalement l'appui à l'ajustement, en fonction des performances d'un pays, dans tel ou tel domaine. Les domaines concernés étaient le plus souvent le secteur économique, notamment les finances publiques, et le secteur social, surtout l'éducation et la santé. Les programmes incluaient une ou plusieurs « tranches variables ».

L'introduction par la Commission européenne des indicateurs de performances en 1999 constitue sans doute un des éléments précurseurs à l'élaboration des « profils de gouvernance ». Cet outil analytique élaboré en 2005-2006 sera utilisé à partir de 2008. Il vise à produire une évaluation qualitative, complète et détaillée de la situation dans un pays partenaire dans divers domaines: politique, économique, judiciaire, social ou encore environnemental. Sur la base de questions simples, les profils fournissent une vue synthétique de la situation dans un pays afin de « guider le dialogue sur les réformes en cours ou prévues, d'identifier les principales faiblesses

³⁴²Banque mondiale (1998), p.58.

³⁴³ Hjertholm, Laursen & White (2000).

du pays et de faciliter l'identification de domaines de coopération »³⁴⁴. De plus, la Commission met à disposition une « tranche incitative », c'est-à-dire une enveloppe financière pareille à la « tranche variable », qui permet de soutenir les efforts des pays ACP dans la promotion de la gouvernance démocratique. Ainsi, l'objectif de la Commission est de suivre, à l'aide de ces « profils », les performances des pays partenaires. Ces derniers sont récompensés par un montant d'aide supplémentaire si les résultats sont satisfaisants.

Finalement, Amprou et Chauvet concluent que la conditionnalité macro-économique est actuellement l'instrument principal permettant aux bailleurs de fonds tels que la Banque mondiale et la Commission européenne de promouvoir des réformes de politique économique dans les pays receveurs. Selon les auteurs, cet instrument souffre de nombreux dysfonctionnements. Ce « diagnostic » est partagé par l'ensemble des bailleurs même si les remèdes quant à eux sont différents pour chacun.

AMPROU J. & CHAUVET, L. (2004). *Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats*. Agence française de développement. Trouvé le 5 décembre 2007 sous <http://www.cerdi.org/Colloque/AFSE2005/papier/SGPGAmprou.pdf>

Bibliographie

- BANQUE MONDIALE (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. New York : Oxford University Press.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2006). *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement. Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne*. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen et au Comité économique et social européen et au Comité des régions (COM (2006) 421 final).
- HJERTHOLM P., LAURSEN, J. & WHITE, H. (2000). Foreign Aid and the Macroeconomy. In Tarp F. (ed.), *Foreign Aid and Development* (351-374). London: Routledge.

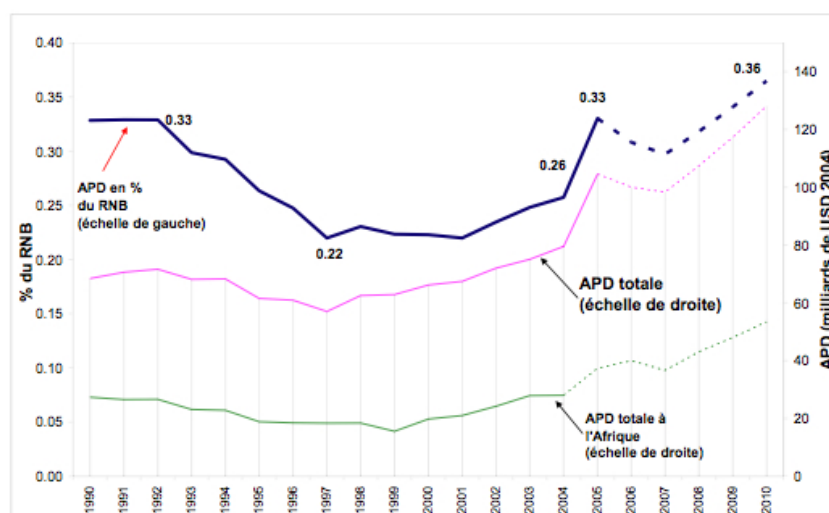
³⁴⁴ Commission européenne (2006).

Sélectivité et égalité des chances dans l'allocation de l'aide internationale : une analyse de la dernière décennie.

Auteurs : Chauvet, L., Cogneau, D. & Naudet, J.-D.

Par Micha KAEMPFER

En 2005, l'aide publique au développement (APD) consentie aux pays en développement par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a atteint 106.5 milliards de dollars. Cette somme constitue le point culminant d'une croissance constante depuis le milieu des années quatre-vingt-dix et qui continuera vraisemblablement dans les années à venir (voir graphique 1).³⁴⁵



Graphique 11: APD nette des membres du CAD de 1990 à 2004 et projections pour les années 2006 à 2010 (OCDE, 2006)

En dépit de cette croissance, survenue à la fois en termes absolus et relatifs, la légitimité de l'aide internationale reste contestée. Le problème de l'allocation de l'aide aux différents bénéficiaires est particulièrement exposé aux critiques : quels sont les règles et les principes les plus adaptés afin de déterminer l'éligibilité des pays et le partage des moyens ? Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, l'efficacité

³⁴⁵ OCDE (2006). L'aide au développement a dépassé les 100 milliards USD en 2005 (http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_34447_36418526_1_1_1_1,00.html)

de l'aide, conçue comme la proportion optimale entre minimalisation de la pauvreté et ressources investies, est devenue la principale réponse. Cette approche, évoquée par les économistes Collier et Dollar et depuis systématiquement promue par la Banque mondiale, a reçu louanges et critiques au cours de la dernière décennie.

Dans leur article daté de 2005, David Cogneau et Jean-David Naudet proposent une approche différente de celle de l'efficacité : la notion de l'égalité des chances.³⁴⁶ Associés à Lisa Chauvet, ils confrontent ces deux approches grâce à une analyse empirique de la période 1996-2004.

Quand l'efficacité rencontre l'égalité

L'idée directrice de « Sélectivité et égalité des chances dans l'allocation de l'aide internationale: une analyse de la dernière décennie » est de comparer l'allocation réelle de l'aide publique au développement à deux concepts normatifs : le principe d'efficacité (Collier/Dollar) et la notion de l'égalité des chances (Cogneau/Naudet). Les auteurs donnent tout d'abord un bref aperçu de la littérature concernant la question de l'allocation de l'aide, notamment en présentant les différentes « familles » d'études. A partir des approches dominantes, Chauvet, Cogneau et Naudet en viennent à la description des deux approches qui feront partie de leur étude statistique. Nous nous abstiendrons ici de présenter l'aspect mathématique de l'étude et nous concentrerons sur l'analyse des idées principales des deux approches.

Le principe d'efficacité exige que l'allocation optimale de l'aide faite à un pays soit positivement corrélée à la qualité des cadres politique et institutionnel, c'est-à-dire à la bonne gouvernance. Dans les calculs de Collier et Dollar cette dernière est opérationnalisée grâce à l'outil analytique utilisé par la Banque mondiale pour l'allocation de l'aide: le « Country Policy and Institutional Assessment » (CPIA). Le CPIA est une étude annuelle menée à l'aide d'une batterie de 16 critères. Collier et Dollar constatent que l'efficacité de l'aide est positivement corrélée avec le taux de pauvreté d'un pays et l'élasticité de la pauvreté à la croissance. Cependant, ils notent que l'efficacité de l'aide est corrélée de manière négative au niveau du PIB par habitant et à la taille de la population.

L'approche basée sur l'égalité des chances intègre quant à elle deux critères principaux émanant de la théorie « post-welfariste » de la justice. D'une part, selon Cogneau et Naudet, l'allocation optimale de l'aide dépend du « handicap » propre à chaque pays. Ce dernier est déterminé par le taux de pauvreté initial du pays, ses perspectives de croissance et l'élasticité de la pauvreté à la croissance. D'autre part,

³⁴⁶ Cogneau, D & Naudet, J.-D. (2005). *Qui mérite l'aide : égalité des chances versus sélectivité*. Notes et Documents, n°7, Agence Française de Développement.

l'allocation optimale de l'aide est également sensible à la qualité des politiques puisqu'elle doit être associée à une forte capacité d'absorption.

Comparé à l'approche de Collier et Dollar, le principe de l'égalité des chances réagit de manière similaire aux variations dans le taux de pauvreté d'un pays. Cependant, le résultat sera proportionnellement moins influencé par les effets de la bonne gouvernance (CPIA), ces derniers n'intervenant que dans le calcul de la capacité d'absorption d'un pays à un surcroît d'aide. Qui plus est, le modèle proposé par Cogneau et Naudet prend en considération les perspectives de la croissance, élément qui ne fait pas partie de l'approche de l'efficacité. L'élasticité de la pauvreté à la croissance joue pour sa part un rôle opposé dans les deux approches : dans le cas de l'égalité des chances, elle fait partie du handicap qui doit être comblé par l'allocation de l'aide, alors que dans le cas de l'efficacité l'aide allouée favorise, *ceteris paribus*, les pays à forte élasticité.

À travers la simulation des allocations normatives faites à 104 pays sur la période 1996-2004, les auteurs se mettent à la place d'un bailleur qui alloue ses ressources selon l'une des deux approches présentées.

	1996-1998			1999-2001			2002-2004		
	Eff.	C&D	C&N	Eff.	C&D	C&N	Eff.	C&D	C&N
Aide Effective	1,00	0,33	0,53	1,00	0,37	0,55	1,00	0,37	0,58
Aide C&D		1,00	0,03		1,00	0,04		1,00	0,23
Aide C&N			1,00			1,00			1,00

Tableau 12: corrélation entre l'allocation effective et les deux allocations normatives entre 1996 et 2004

Les résultats de Chauvet, Cogneau et Naudet révèlent un coefficient de corrélation de Pearson entre l'allocation effective de l'aide et les deux approches normatives que sont celles de Collier et Dollar (C & D) et de Cogneau et Naudet (C&N). Pour la première, le coefficient de Pearson passe de $\rho = 0,33$ à $\rho = 0,37$ et de $\rho = 0,53$ à $\rho = 0,58$ pour la seconde. Par conséquent, l'allocation optimale proposée par l'approche de l'égalité des chances est plus proche de l'allocation réellement faite par l'ensemble du Comité d'aide au développement de l'OCDE que les suppositions de Collier et Dollar (voir Tableau 12).

La bonne gouvernance est-elle un élément qui détermine l'allocation de l'aide ?

La deuxième partie de l'analyse cherche à identifier les relations existant entre la véritable allocation de l'aide, dite allocation effective, et les différents éléments des deux approches. Étant donné que le CPIA fait partie intégrante des deux modèles, l'analyse contient des notions intéressantes qui peuvent nourrir le débat sur la gouvernance en tant que principe guidant l'allocation de l'aide par les grands bailleurs de fond. Premièrement, la comparaison économétrique démontre que la

qualité du cadre politique et institutionnel d'un pays est positivement corrélée d'une part avec l'allocation effective de l'aide et, d'autre part, avec les allocations optimales des deux modèles. Étant donné que le modèle de Collier et Dollar dépend fortement des résultats du CPIA, la bonne gouvernance influence très largement l'allocation optimale décrétée par le principe de l'efficacité. Cependant, le coefficient de l'allocation proposée par C&N est plus proche de celui de l'allocation effective. Il semblerait par conséquent que la notation du CPIA ne puisse expliquer à elle seule l'allocation effective de l'aide. Bien que la bonne gouvernance soit théoriquement conçue pour être le garant de l'efficacité de l'aide, l'allocation de l'aide publique au développement ne montre en réalité pas un tel rapport étroit au cadre politique et institutionnel.

Nous trouvons un début de réponse à ce paradoxe en examinant l'allocation d'aide effective des principaux bailleurs d'aide publique. Chauvet, Cogneau et Naudet présentent le volume d'aide attribué par l'Association internationale du développement (AID) de la Banque mondiale, les Etats-Unis, le Japon, la France et le Royaume-Uni. Ils s'orientent ainsi vers l'analyse des différentes perspectives et stratégies d'allocation de chaque bailleur.

En ce qui concerne la pauvreté, tous les bailleurs présentent une corrélation significative. L'analyse de l'influence des critères d'allocation optimale (voir Tableau 13) révèle toutefois des différences intéressantes. Premièrement, l'allocation effective de l'AID est positivement corrélée, et ce de manière très forte, avec les notations du CPIA. Ceci confirme les attentes que l'on pouvait avoir, étant donné que l'AID base son allocation en partie sur ces résultats. L'allocation de l'AID s'approche ainsi de l'allocation optimale proposée par Collier et Dollar. La politique d'allocation du Royaume-Uni reste pour sa part relativement proche de celle de l'AID, la pondération du cadre politique et institutionnel dans l'allocation effective de l'aide étant sensiblement plus faible que dans celle des autres bailleurs. L'allocation américaine dépend quant à elle largement de la croissance passée et soutient donc l'hypothèse de l'égalité des chances. Le Japon constitue un exemple à part. Son allocation pointe dans une direction diamétralement opposée à celle de l'allocation optimale proposée par Cogneau et Naudet. Les auteurs concluent que « la politique japonaise paraît récompenser les gagnants ou miser sur les pays émergents ». La France ne présente quant à elle aucun lien avec les deux modèles proposés. En effet, les régressions statistiques ne montrent de connexion significative ni avec le CPIA ni avec la variable du handicap structurel.

	AID (1)	Etats-Unis (2)	Japon (3)	France (4)	Royaume-Uni (5)
Ln revenu p.c.	-0.765 (14.42)***	-0.138 (5.81)***	-0.168 (8.31)***	-0.184 (4.58)***	-0.157 (5.65)***
Muette 2002-04 x Ln revenue p.c.	-0.009 (0.10)	-0.080 (2.01)**	0.079 (2.33)**	-0.008 (0.12)	-0.031 (0.65)
Ln population	-0.088 (5.10)***	-0.021 (2.14)**	-0.053 (6.39)***	-0.064 (3.81)***	-0.017 (1.47)
Muette 2002-04 x Ln population	0.011 (0.35)	0.017 (0.97)	0.019 (1.30)	0.040 (1.36)	0.010 (0.49)
Quintiles du CPIA	0.197 (6.47)***	0.030 (1.85)*	0.032 (2.32)**	-0.021 (0.77)	0.065 (3.40)***
Muette 2002-04 x Quintiles du CPIA	-0.039 (0.74)	-0.014 (0.50)	-0.001 (0.04)	0.017 (1.36)	-0.025 (0.77)
Croissance passée	-0.141 (0.12)	-1.455 (2.16)**	1.688 (2.95)***	1.505 (1.31)	-0.661 (0.84)
Muette 2002-04 x Croissance passée	1.703 (0.73)	-1.099 (0.86)	-0.555 (0.51)	-2.890 (1.32)	1.395 (0.92)
Muette 2002-2004	0.127 (0.17)	0.643 (1.83)*	-0.899 (2.98)***	-0.375 (0.63)	0.237 (0.56)
Constante	6.264 (14.08)***	1.289 (6.25)***	1.904 (10.92)***	2.293 (6.61)***	1.274 (5.36)***
Observations	312	312	312	312	312
Pays	104	104	104	104	104

Méthode : Tobit simple.

Notes : t de Student entre parenthèses. Estimations robustes à l'hétéroscédasticité. * significatif à 10%; ** significatif à 5%; *** significatif à 1%.

Tableau 13: influence des critères d'allocations optimales sur l'allocation réelle par bailleurs, 1996-2004

Enfin, la bonne gouvernance semble avoir une influence diverse sur les décisions d'allocation des différents bailleurs. Le CPIA influence de manière considérable l'allocation de l'AID ainsi que celle du Royaume-Uni. En ce qui concerne les Etats-Unis et le Japon, son effet est moins marqué. La France semble pour sa part mettre d'autres éléments en avant afin de déterminer son allocation. Au vu de ces considérations, la bonne gouvernance a effectivement joué un rôle dans l'allocation effective de l'aide lors de la dernière décennie. Cette influence reste toutefois inférieure à ce que pourrait laisser présager une véritable orientation vers le principe de l'efficacité de l'aide.

Même en tenant compte de manière générale des limites des analyses statistiques, les résultats présentés par Chauvet, Cogneau et Naudet alimentent le débat sur la gouvernance dans le domaine de l'aide au développement. De nos jours, la tendance à s'orienter vers des principes abstraits pour l'allocation de l'aide, tels que le principe d'efficacité dans le cas de la déclaration de Paris, est devenue une réalité. Cependant, la pratique de la dernière décennie pose la question de savoir si les bailleurs prennent vraiment ces principes en tant que « guides » ou s'ils défendent au contraire leurs propres objectifs politiques et géostratégiques.

CHAUVET, L., COGNEAU, D. & NAUDET, J.-D. (2007). Sélectivité et égalité des chances dans l'allocation de l'aide internationale : une analyse de la dernière décennie. À paraître dans *Economie et Prévision*.