

Évaluation des activités de développement - 2010/1

TRÉSOR
DIRECTION GÉNÉRALE

RAPPORT



Éfficacité de l'interaction des organisations
multilatérales dans les pays africains
(ex-Zone de Solidarité Prioritaire)

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI
DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR

**ÉFFICACITÉ DE L'INTERACTION DES ORGANISATIONS
MULTILATÉRALES DANS LES PAYS AFRICAINS
(EX-ZONE DE SOLIDARITÉ PRIORITAIRE)**

RAPPORT

Évaluation réalisée par

*la Fondation pour l'Étude et la Recherche
sur le Développement International (FERDI),
en collaboration avec les chercheurs :*

*Jean-Claude Berthélemy, professeur
(Université Paris 1)*

*Lisa Chauvet, chargée de recherches
(Centre de recherche en économie
du développement DIAL (IRD))*

*Samuel Guérineau, maître de conférences
(Centre d'Études et de Recherches
sur le Développement International -
Université d'Auvergne).*

Mars 2010

Les évaluations des activités d'aide au développement produites par le Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi ont pour objectif de concourir à l'amélioration de leur efficacité et d'en rendre compte avec impartialité. Ces évaluations sont conduites conformément aux principes du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Elles adhèrent également à la Charte de la Société française d'évaluation.

En conséquence, les appréciations, observations et recommandations exprimées dans la présente synthèse du rapport d'évaluation le sont sous la seule responsabilité des consultants qui l'ont réalisée et ne reflètent pas nécessairement les vues du Ministère.

Avant propos

L'unité d'évaluation des activités de développement de la Direction générale du Trésor s'est livrée à un exercice innovant : demander à une équipe indépendante de chercheurs d'étudier quantitativement et qualitativement l'efficacité de l'action conjointe de quatre organisations multilatérales (Banque mondiale, Commission européenne, Banque africaine de développement, PNUD) dans les pays africains de l'ex-Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP)¹.

L'étude a été confiée à la Fondation FERDI en partenariat avec des chercheurs de Paris I La Sorbonne et de l'Institut de Recherche et de Développement. Elle a été pilotée d'une part par un comité de suivi réunissant les administrations et agences concernées et présidé par le chef de l'unité d'évaluation, d'autre part par un comité scientifique international indépendant. L'étude doit beaucoup à la disponibilité et à la qualité des commentaires des membres de ces comités : qu'ils en soient ici remerciés.

Cette étude est une contribution importante à la réflexion sur l'aide. Il va de soi que les appréciations, observations et recommandations présentées par les auteurs le sont sous leur seule responsabilité et ne reflètent pas nécessairement les positions du gouvernement français et des autres partenaires impliqués en matière de politique de coopération.

Les chercheurs se sont d'abord attachés à décrire l'action des institutions multilatérales dans les pays concernés : importance relative, répartition géographique et sectorielle. Le degré de fragmentation de l'aide reçue par ces pays a également été analysé. Ensuite, ils se sont penchés sur l'interaction des interventions des quatre institutions étudiées. Une analyse qualitative de leur coopération, de leur harmonisation et de leur alignement permet d'évaluer les coûts de transaction associés à la fragmentation de l'aide. Sur la base d'une analyse sectorielle, les auteurs étudient enfin si les institutions multilatérales sont plus efficaces quand elles interviennent de concert.

Sur la base de ces éléments, que constatent-ils ? Plusieurs évolutions marquantes, à l'œuvre depuis une dizaine d'années : (i) la montée en puissance de la Commission européenne comme acteur du développement (pour atteindre 40% du total des déboursments dans les pays étudiés en 2007) ; (ii) l'émergence des nouveaux instruments multilatéraux que sont les fonds dits "verticaux", comme le Fonds mondial ; (iii) la baisse sensible du poids des agences des Nations Unies. Les parts de la Banque mondiale et des banques régionales de développement sont quant à elles relativement stables. La structure de l'aide multilatérale dans les pays africains de la ZSP est assez proche de celle des pays en développement pris dans leur ensemble, la Banque mondiale et l'Union européenne en représentant chacune environ un tiers. Là encore, les agences des Nations Unies ont vu leur poids décroître au profit des fonds fiduciaires. Deux autres points peuvent être soulignés, qui concernent la répartition sectorielle de l'aide : un tiers de l'aide totale est non sectorielle (sous forme notamment d'appui budgétaire global et d'aide d'urgence), ce qui n'est pas négligeable et les aides à la santé et à l'éducation constituent la moitié de l'aide sectorielle.

¹ La ZSP n'existe plus en tant que telle depuis la décision du CICID du 5 juin 2009. Il a été décidé que l'Afrique subsaharienne se verrait allouer 60% des ressources budgétaires de l'aide.

Les auteurs jugent les interventions des agences multilatérales peu complémentaires sur le terrain, mais les inconvénients de cette concurrence sont atténués par de réels efforts en matière de coopération, d'harmonisation et d'alignement sur les pays partenaires.

L'étude a également cherché à mesurer dans quelle mesure les institutions multilatérales sont plus efficaces quand elles interviennent de concert. L'analyse se démarque de la littérature traditionnelle sur l'efficacité de l'aide dans la mesure où l'objectif n'est pas ici la seule croissance du PIB mais un ensemble plus fin d'indicateurs dans les secteurs de la santé, de l'éducation et du développement agricole. Il en ressort l'absence de lien robuste entre la structure de l'aide sectorielle multilatérale et son efficacité, mais également entre le volume d'aide et les résultats sectoriels. Résultat intéressant, l'aide semble plus efficace lorsqu'elle est mise en œuvre par deux ou trois bailleurs importants plutôt que par un seul ou, à l'inverse, si elle est dispersée entre de très nombreux bailleurs. Une certaine concurrence entre bailleurs ne serait donc pas toujours une mauvaise chose.

Cette étude n'avait pas pour mandat d'évaluer l'efficacité de chaque institution mais bien de fournir un cadre de réflexion globale sur l'efficacité de l'aide. Comment prolonger celle-ci ? L'opposition entre acteurs bilatéraux et multilatéraux, l'approche par secteurs et par pays sont de moins en moins pertinentes : de nouveaux instruments apparaissent, qui appellent une analyse spécifique ; l'approche sectorielle ne rend pas compte de l'efficacité de la politique globale de l'aide, qui est multisectorielle ; et à l'inverse, il peut y avoir complémentarité entre bailleurs à l'intérieur d'un même secteur (l'agriculture en est une parfaite illustration). Enfin, il peut y avoir complémentarité entre instruments dans un même secteur d'un même pays, par exemple entre dons et prêts qui permettent un partage du risque et des modes de suivi différents. Ces éléments qui n'ont pas été traités en tant que tel dans l'étude méritent sans aucun doute d'être pris en compte dans la réflexion générale sur l'efficacité de l'aide et le respect de la déclaration de Paris, au niveau français comme au niveau du Comité d'aide au développement.

Benoît Coeuré
Président du comité scientifique



FONDATION POUR LES ÉTUDES ET RECHERCHES SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Étude d'évaluation :

Efficacité de l'interaction des organisations multilatérales dans les pays africains (ex-Zone de Solidarité Prioritaire, ZSP)

Rapport final

Étude mise en œuvre par la Fondation pour l'Étude et la Recherche sur le Développement International (FERDI), en collaboration avec des chercheurs de l'Université Paris 1, du Centre de recherche en économie du développement DIAL (IRD) et du Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International (CERDI-Université d'Auvergne.)

Consultants seniors :

Jean-Claude Berthélemy (Professeur, **Université Paris I**)

Lisa Chauvet (Chargée de recherches, **IRD, DIAL**)

Samuel Guérineau (Maître de conférences, **Université d'Auvergne, CERDI**)

Pour réaliser cette étude, des entretiens ont été réalisés auprès d'acteurs du système français de coopération (Ministère des affaires étrangères, Agence française de développement, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi) et auprès des sièges des quatre institutions concernées par l'étude : Banque mondiale (8-10 septembre 2009), Programme des Nations unies pour le développement (10-11 septembre 2009), Banque africaine de développement (14-15 septembre 2009) et Commission européenne (22 septembre 2009). Les auteurs remercient vivement les différents interlocuteurs rencontrés dans le cadre de l'étude (liste en annexe 1), pour l'excellent et efficace accueil qui leur a été réservé.

Cette étude a également bénéficié de l'excellent travail de plusieurs assistants de recherche. : Cindy Audiguier, Rohen D'Aiglepierre, Pascal Jaupart, Catherine Korachais et Laurent Wagner. Les auteurs demeurent cependant seuls responsables du contenu de la présente étude.

Sommaire

Avant propos.....	i
Sommaire.....	v
Liste des sigles utilisés.....	vi
Liste des pays africains de la Zone de Solidarité Prioritaire.....	vii
Table des graphiques.....	viii
Table des tableaux.....	viii
Table des schémas.....	viii
Table des encadrés.....	viii
Synthèse	1
Composition du comité scientifique.....	16
Composition du comité de suivi.....	17
Grille d’appréciation des travaux des consultants	18
Introduction	20
I- Etat des lieux de la présence des institutions multilatérales dans les pays africains de la ZSP : existe-t-il des complémentarités géographiques et sectorielles?	23
I-1 La structure de l’aide multilatérale	23
a) <i>Les données d’aide publique au développement : définitions et problèmes.....</i>	<i>23</i>
b) <i>Présence des multilatéraux dans les pays africains de la ZSP et choix d’allocation sectorielle.....</i>	<i>27</i>
c) <i>Les indicateurs de structure.....</i>	<i>32</i>
I-2 Complémentarités dans les choix d’allocation géographique et sectorielle	38
a) <i>Complémentarités dans les choix d’allocation géographique.....</i>	<i>38</i>
b) <i>Existe-t-il des complémentarités dans les choix d’allocation sectorielle des trois institutions ?....</i>	<i>49</i>
c) <i>Conclusion partielle.....</i>	<i>54</i>
II- Efficacité et complémentarités des interventions d’aide multilatérales	55
II-1 Complémentarités et interactions attendues des aides multilatérales	55
a) <i>Cadre d’analyse.....</i>	<i>55</i>
b) <i>Sources et définitions</i>	<i>57</i>
c) <i>Evaluation de la coordination et harmonisation entre les bailleurs.....</i>	<i>58</i>
d) <i>Evaluation de l’alignement sur les procédures des pays partenaires.....</i>	<i>63</i>
e) <i>Evaluation de l’alignement sur les stratégies des pays partenaires.....</i>	<i>65</i>
f) <i>Les fonds fiduciaires de la Banque Mondiale et du PNUD et les ressources affectées du PNUD</i>	<i>67</i>
g) <i>Conclusion partielle</i>	<i>69</i>
II-2 L’efficacité de l’interaction des aides multilatérales dans les secteurs de l’éducation de la santé et de l’agriculture	71
a) <i>La méthode : comment tester l’efficacité de l’interaction entre bailleurs multilatéraux sur les résultats sectoriels.....</i>	<i>71</i>
b) <i>Les équations explicatives des résultats d’éducation, de santé et de production agricole : quels indicateurs de résultats ? Quels facteurs principaux ?</i>	<i>77</i>
c) <i>Les résultats : quel impact de la structure de l’aide multilatérale sur son efficacité ?</i>	<i>80</i>
d) <i>Conclusion partielle</i>	<i>83</i>
Conclusion	86
1- Synthèse des résultats de l’étude.....	86
2- Recommandations.....	87
Références bibliographiques.....	91
Annexes.....	94

Liste des sigles utilisés

ACP	Pays d’Afrique, Caraïbes et Pacifique
AFD	Agence Française de Développement
AID	Association Internationale de Développement
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque africaine de développement
BM	Banque Mondiale
CAD	Comité d’Aide au Développement
CE	Commission Européenne
CRS	Creditor Reporting System
DCD	Direction de la Coopération pour le développement
DGT	Direction Générale du Trésor
DHS	Demographic and Health Surveys
FAD	Fonds Africain de Développement
FTI	Fast Track Initiative
GFATM	Global Funds to fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
ICRG	International Country Risk Guide
MAEE	Ministère des Affaires Etrangères et Européennes
MCO	Moindres carrés ordinaires
MMG	Méthode des moments généralisés
MOPAN	Multilateral Organization Performance Assessment Network
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement.
OMS	Organisation mondiale de la santé
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SNPC	Système de Notification des Pays Créanciers
UE	Union Européenne
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Emergency Fund
WDI	World development indicators
WHOSIS	World Health Organization statistical information system
WITHIN	Estimations économétriques tenant compte des effets spécifiques aux pays
ZSP	Zone de solidarité prioritaire
ZSPAF	Pays africains de la Zone de solidarité prioritaire

Liste des pays africains de la Zone de Solidarité Prioritaire²

	ZSP Afrique	Afrique hors ZSP
Afrique du nord (4)	Algérie Maroc Mauritanie Tunisie	Egypte Lybie
Afrique de l'ouest (15)	Bénin Cap-vert Gambie Guinée Liberia Niger Sénégal Togo	Burkina Faso Côte d'Ivoire Ghana Guinée Bissau Mali Nigeria Sierra Leone
Afrique de l'est & océan indien (11)	Burundi Djibouti Ethiopie Madagascar Rwanda Tanzanie	Comores Erythrée Kenya Ouganda Soudan
Afrique centrale (8)	Gabon R Centrafricaine R. Congo Guinée équatoriale	Tchad Cameroun RD Congo - Zaïre Sao-Tome & Principe
Afrique australe (5)	Afrique du sud Mozambique Zimbabwe	Angola Namibie Botswana Lesotho Zambie
		Malawi Swaziland

² La ZSP n'existe plus en tant que telle depuis la décision du CICID du 5 juin 2009. Il a été décidé que l'Afrique subsaharienne se verrait allouer 60% des ressources budgétaires de l'aide.

Table des graphiques

Graphique 1 : Flux d'engagements totaux d'APD selon les base CAD et SNPC	25
Graphique 2 : Pourcentage des observations renseignées par bailleurs.....	26
Graphique 3 : Nombre de bailleurs présents dans les pays africains de la ZSP.....	26
Graphique 4 : Parts des bailleurs multilatéraux, total des pays en développement.....	28
Graphique 5 : Parts des bailleurs multilatéraux, pays africains de la ZSP	29
Graphique 6 : Répartition sectorielle des engagements totaux (bilatéraux et multilatéraux) aux pays africains de la ZSP	30
Graphique 7 : Répartition sectorielle des engagements aux pays africains de la ZSP.....	31
Graphique 8 : Répartition sectorielle des engagements aux pays africains de la ZSP.....	32
Graphique 9 : Évolution de la fragmentation moyenne de l'aide totale et multilatérale dans les pays africains de la ZSP, 1989-2007	34

Table des tableaux

Tableau 1 : Convergence entre les flux d'engagements d'APD des bases CAD et SNPC	25
Tableau 2 : Description des structures-type	35
Tableau 3 : Définition des catégories	36
Tableau 4 : Synthèse de la structure de l'aide sectorielle engagée (SNPC).....	37
Tableau 5 : Quel modèle d'allocation, pour quel bailleur ?.....	45
Tableau 6 : Existe-t-il des complémentarités dans les allocations géographiques ?.....	46
Tableau 7 : Nos résultats sont-ils robustes ?	48
Tableau 8 : Existe-t-il des complémentarités sectorielles dans les allocations ?	52
Tableau 9 : Tests de robustesse : estimation par la méthode WITHIN.....	52
Tableau 10 : Tests de robustesse : différentes spécifications.	52
Tableau 11 : Indicateurs de coordination et harmonisation des agences multilatérales.....	61
Tableau 12 : Indicateurs d'alignement sur les procédures des pays partenaires (en %)	64
Tableau 13 : Indicateurs d'alignement sur les stratégies des pays partenaires (en %).....	65
Tableau 14 : Synthèse des principaux résultats : aide multilatérale sectorielle engagée	85
Tableau 15 : Synthèse des principaux résultats : aide multilatérale totale décaissée	85

Table des schémas

Schéma 1: Les indicateurs de structure : concentration, fragmentation et polarisation	35
Schéma 2 : Les catégories de structure en fonction des indicateurs de fragmentation et polarisation	36

Table des encadrés

Encadré 1 : Modèle d'allocation géographique et méthode d'estimation.....	43
Encadré 2 : Les critères d'allocation théoriques des quatre institutions.....	44
Encadré 3 : Allocation sectorielle	53
Encadré 4 : La forme des équations explicatives des résultats sectoriels	76

Synthèse

L'objet de cette étude est d'analyser la complémentarité des interventions des principales institutions multilatérales – Commission Européenne, Banque Mondiale, Banque africaine de développement et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans les pays africains de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP)³. Elle vise en particulier à identifier les interactions de ces quatre organisations multilatérales entre elles et avec les autres agences d'aide. L'étude couvre la période récente (1998-2007).

Cet exercice n'est pas une évaluation des agences multilatérales. Du reste, il ne serait pas pertinent de vouloir les comparer, tant leurs mandats et leurs statuts sont différents : la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement sont avant tout des institutions financières, la Commission Européenne et le PNUD sont quant à eux des organisations politiques. Mais il se trouve que ces quatre institutions sont, du point de vue des flux d'aide, les principales organisations multilatérales à intervenir en Afrique, et qu'elles agissent souvent de concert sinon de manière concertée. La manière dont ces institutions coopèrent ou ne coopèrent pas, entre elles, avec les bailleurs bilatéraux, et avec les pays partenaires, est considérée, dans l'esprit de la déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide, comme un déterminant essentiel de cette efficacité. C'est cette interaction qui est l'objet de la présente étude.

L'étude s'articule autour de deux grands axes. La première partie identifie les caractéristiques de l'action des institutions multilatérales dans les pays africains de la ZSP (importance relative, répartition géographique et sectorielle). Cette partie analyse aussi le degré de fragmentation de l'aide, et de l'aide multilatérale, reçue par ces pays. Pour ce faire l'étude a recours au concept traditionnel de concentration de l'aide, dont le contraire est sa fragmentation, mais elle introduit aussi un concept de polarisation de l'aide, qui permet de décrire des situations intermédiaires entre la concentration pure (un acteur) et la fragmentation pure (un grand nombre d'acteurs). La fragmentation est la traduction la plus visible de problèmes éventuels de coordination entre les bailleurs. Le défaut de concertation qu'elle révèle, en tout cas s'agissant des décisions d'allocation de l'aide, conduit à formuler l'hypothèse que les agences multilatérales agissent moins en complémentarité qu'en concurrence les unes avec les autres.

Cette étude n'interprète pas la concurrence entre les bailleurs comme une défaillance du système d'aide, mais plutôt comme une réalité, résultant des comportements d'allocation précédemment décrits, qui peut avoir des conséquences à la fois négatives et positives. C'est pourquoi la seconde partie analyse les interactions des interventions des quatre institutions multilatérales en termes d'efficacité. Une analyse qualitative des modes d'interaction des institutions multilatérales en termes de coopération, d'harmonisation et d'alignement est tout d'abord menée. Cette analyse permet d'évaluer dans quelle mesure les agences multilatérales utilisent les instruments d'interaction à leur disposition pour

³ La ZSP n'existe plus en tant que telle depuis la décision du CICID du 5 juin 2009. Il a été décidé que l'Afrique subsaharienne se verrait allouer 60% des ressources budgétaires de l'aide.

réduire les coûts de transaction associés à la fragmentation de l'aide. Ensuite, l'étude aborde la question de savoir si les institutions multilatérales sont plus efficaces quand elles interviennent de concert, en se faisant dans une certaine mesure concurrence. L'analyse se démarque de la littérature traditionnelle sur l'efficacité de l'aide dans la mesure où celle-ci n'est pas considérée en termes de croissance, mais en fonction d'indicateurs sectoriels de santé, d'éducation et de développement du secteur agricole. Cette approche sectorielle nous amène également à désagréger les aides multilatérales en fonction des secteurs d'intervention (aide à la santé, aide à l'éducation et aide au développement du secteur agricole).

Le rapport se termine par une série de recommandations stratégiques et opérationnelles.

1. État des lieux de la présence des institutions multilatérales dans les pays africains de la ZSP

La structure de l'aide multilatérale

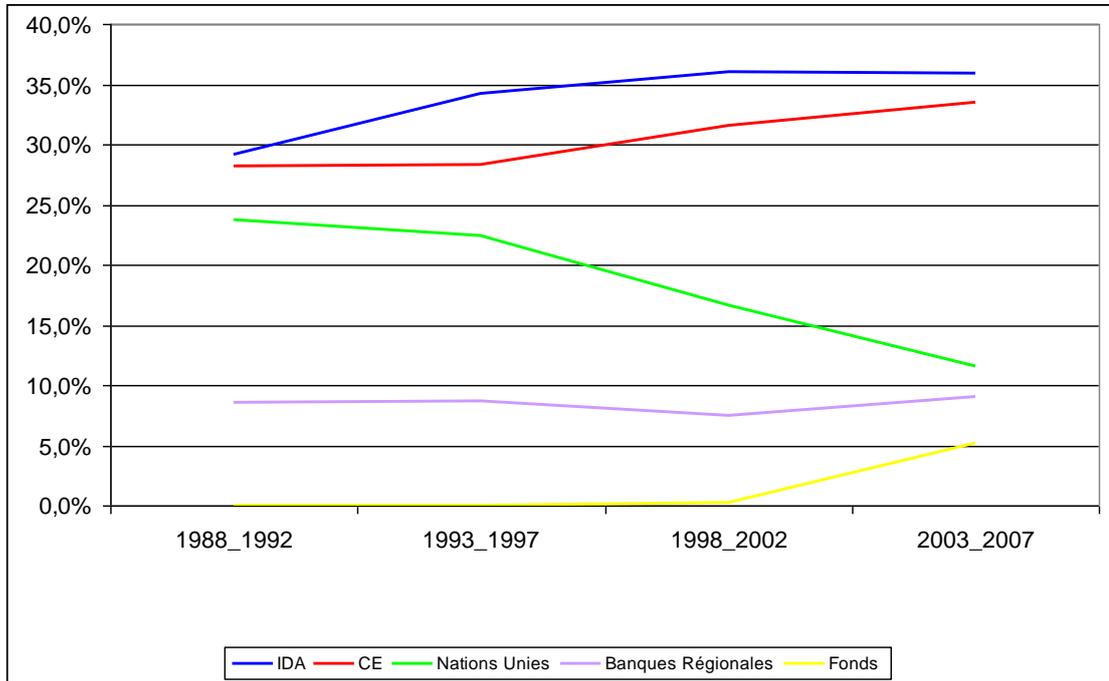
L'analyse de l'aide multilatérale est effectuée en utilisant de manière complémentaire les deux bases produites par l'OCDE, de manière à atténuer leurs faiblesses respectives : i) la base CAD propose des données de décaissement, mais pas de décomposition sectorielle pour les multilatéraux, ii) la base SNPC offre une décomposition sectorielle de l'aide multilatérale, mais uniquement pour les engagements, et avec un problème de sous-notification variable selon les bailleurs. Une source importante d'opacité dans les données d'aide multilatérale provient de l'importance des fonds délégués à certaines institutions multilatérales (aide « bi-multilatérale ») : en 2008, les fonds fiduciaires représentent l'équivalent de 73% des fonds AID et les ressources affectées du PNUD l'équivalent d'environ 400% de ses ressources de base.

Ces réserves étant posées, plusieurs évolutions marquantes peuvent être soulignées depuis une dizaine d'années : (i) la montée en puissance de la Commission européenne (pour atteindre 40% du total en 2007) ; (ii) l'émergence des fonds verticaux ; (iii) la baisse sensible du poids des agences des Nations Unies. Les parts de la Banque Mondiale et des banques régionales sont au contraire restées relativement stables.

La structure de l'aide multilatérale dans les pays africains de la ZSP est assez proche de celle dans l'ensemble des pays en développement, puisque la Banque Mondiale et de la Commission Européenne représentent chacune environ 1/3 du total de l'aide multilatérale (Graphique A ci-dessous). Là encore, les agences des Nations Unies ont vu leur poids décroître au profit des fonds fiduciaires.

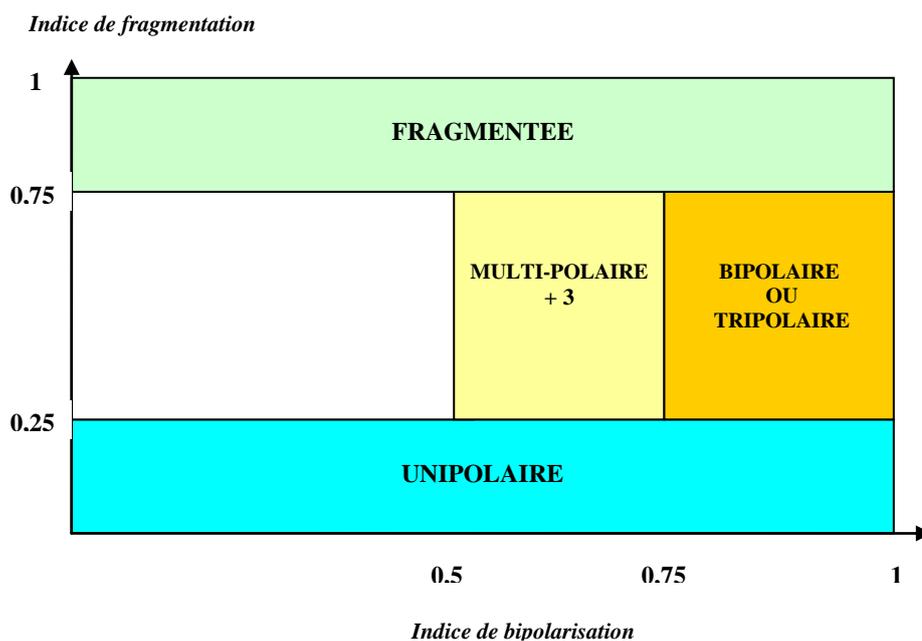
En ce qui concerne les aides sectorielles, deux autres points doivent être soulignés : i) une part significative de l'aide totale est non sectorielle (environ 1/3, sous forme d'appui budgétaire globale, d'aide d'urgence..) ; ii) L'aide à la santé et à l'éducation représente la moitié de l'aide sectorielle.

Graphique A : Part des principaux bailleurs multilatéraux, pays africains de la ZSP (1988-2007, décaissements CAD, % de l'aide multilatérale totale)



L'étude propose une analyse originale de la fragmentation de l'aide, en combinant un indicateur de fragmentation (1 – Indice de Herfindhal–Hirschman) et un indicateur de bipolarisation (Indice Reynal-Querol), qui permet de construire 4 structures-type : fragmentée, multipolaire, bi ou tripolaire et enfin unipolaire (Schéma A).

Schéma A : Les catégories de structure en fonction des indicateurs de fragmentation et polarisation



Cette typologie révèle une structure de l'aide totale décaissée essentiellement multipolaire ou fragmentée et une structure de l'aide très différente selon les secteurs (la santé est le secteur le plus fragmenté, et l'agriculture le plus bipolaire) (Tableau A).

L'analyse met également en évidence deux points qui montrent l'intérêt de l'utilisation des indicateurs de fragmentation et de polarisation sur l'aide multilatérale : d'une part la fragmentation de l'aide totale et de l'aide multilatérale sont peu corrélées ; d'autre part le nombre de bailleurs présents dans un pays informe peu sur la fragmentation de l'aide dans la mesure où certains bailleurs sont des contributeurs très marginaux.

Tableau A : Synthèse de la structure de l'aide sectorielle engagée (SNPC)

	Agriculture	Education	Santé	Santé au sens large
Fragmentée			21%	28%
Multipolaire		32%	44%	44%
Bipolaire	81%	47%	35%	28%
Unipolaire	19%	21%		

Choix d'allocation géographique et sectorielle des aides de la Banque Mondiale, de la Commission Européenne et de la Banque Africaine de Développement

Ce rapport explore les complémentarités des institutions multilatérales intervenant dans les pays africains de la ZSP. La complémentarité entre les agences d'aide peut être examinée dans cinq dimensions partiellement interdépendantes : (1) complémentarité au niveau du pays partenaire ; (2) complémentarité sectorielle ; (3) complémentarité géographique ; (4) complémentarité verticale ; (5) complémentarité des modalités et des instruments. Ces différentes dimensions ne sont pas disjointes, elles correspondent plutôt à différentes manières d'examiner une même réalité. L'analyse de la complémentarité selon sa première dimension, au niveau des pays partenaires, est la mieux à même de permettre d'étudier les aspects de la complémentarité entre les agences d'aide qui ont un impact immédiat sur leur efficacité. Nous privilégions cette dimension dans un premier temps.

Pour cela, nous estimons des équations d'allocation d'aide. Cette analyse concerne les aides de la Banque Mondiale (AID), de la Commission Européenne et de la Banque Africaine de Développement (FAD). En effet, la sous-estimation par le CAD des données d'engagements du PNUD rend difficile la prise en compte de ce bailleur dans notre analyse.

Nous procédons en deux étapes. La première étape consiste à identifier, à l'aide d'estimations économétriques, les critères d'allocation géographique des trois institutions multilatérales et la manière dont elles s'influencent respectivement. Nous procédons à des estimations sur des sous périodes de 4 ans (1990-1993, ..., 2002-2005), sur l'échantillon des pays africains de la ZSP. Nos estimations comprennent un certain nombre de variables de contrôle – qui peuvent différer d'un bailleur à l'autre – ainsi que l'aide des autres institutions. Les variables de contrôle qui s'avèrent être des déterminants significatifs de l'allocation des trois institutions sont les suivantes : population et revenu par habitant (pour les trois institutions), rente des ressources naturelles (BM, +), investissements directs étrangers (BM, -), qualité des institutions (BM, +), taux de mortalité infanto juvénile (BM, +), corruption (BAD, -). Nous avons également testé des facteurs qui semblent ne pas affecter

les choix d'allocation (libertés civiles, caractère démocratique du régime, taux d'ouverture commerciale, taux d'achèvement du primaire, 'pays francophone', 'pays exportateur de pétrole'). Au niveau méthodologique, nous procédons à des estimations en Tobit, en Doubles Moindres Carrés (DMC) et en Triples Moindres Carrés (TMC). Nos principaux résultats sont présentés dans le Tableau B.

Tableau B : Allocation géographique de l'aide de la Banque Mondiale, de la Commission Européenne et de la Banque Africaine de Développement

	Banque Mondiale			BAD			Commission Européenne		
	Tobit	DMC	TMC	Tobit	DMC	TMC	Tobit	DMC	TMC
Banque Mondiale				+	+	+	n.s.	n.s.	n.s.
BAD	+	+	+				n.s.	n.s.	n.s.
Commission Européenne	n.s.	n.s.	+	n.s.	n.s.	n.s.			
Autres donateurs	+	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	+	n.s.	+

Note : '+' indique un coefficient positif et significatif, '-' indique un coefficient négatif et significatif, 'n.s.' indique un coefficient non statistiquement significatif.

Nos résultats indiquent que la Banque Mondiale et la BAD semblent suivre des priorités géographiques similaires. Leurs allocations ont en effet tendance à se renforcer mutuellement – impact positif de l'aide de la Banque Mondiale sur l'allocation de l'aide de la BAD et inversement. Deux interprétations peuvent être avancées pour expliquer ce résultat. Tous d'abord, l'AID de la Banque Mondiale et le FAD de la BAD allouent leur aide en fonction de formules d'allocation très proches, et qui font appel aux mêmes indicateurs de pauvreté (le revenu) et de gouvernance (le CPIA). Ensuite, la Banque Mondiale et la BAD sont toutes deux des institutions financières : Le recours par ces deux banques à des instruments financiers similaires est susceptible de mener à des allocations géographiques proches.

L'allocation d'aide de la Commission Européenne, quant à elle, ne semble pas influencer ni être influencée par les choix géographiques de la BAD et de la Banque Mondiale. Ce résultat suggère une absence de complémentarités géographiques entre ces institutions. Il est possible que ce phénomène soit lié à la nature relativement différente des interventions de la Commission, qui n'est pas une banque, mais dont les priorités reflètent celles des pays membres de l'Union Européenne. La corrélation positive entre l'allocation de la Commission Européenne et celle des autres donateurs – qui, dans les pays de la zone qui nous intéresse, sont principalement des donateurs bilatéraux européens – renforce cette interprétation.

Ces résultats, dans leur ensemble, suggèrent l'absence de complémentarités géographiques des allocations d'aide de ces trois institutions.

Dans une deuxième étape, nous explorons l'allocation sectorielle des trois institutions, et la manière dont leurs choix sont pris en compte par les autres bailleurs de

fonds. Nous centrons notre analyse sur trois secteurs : la santé, l'éducation et l'agriculture. Comme pour l'analyse de l'allocation géographique, nous procédons à des estimations sur des sous périodes de 4 ans, sur l'échantillon des pays africains de la ZSP. Nous optons pour une méthodologie très simple (méthode Tobit), et ce pour deux raisons : (1) les estimations d'allocation géographique suggèrent que les résultats sont très stables quelle que soit la méthode d'estimation (cf. Tableau B) ; (2) procéder à des estimations en DMC et TMC – qui nécessitent l'identification d'instruments exogènes – est délicat du fait que l'analyse sectorielle porte sur 3 bailleurs et 3 secteurs (soit 9 équations à estimer).

Le Tableau C résume les résultats obtenus pour les estimations des équations sectorielles. Les seules variables de contrôle introduites dans cette analyse sont le revenu par habitant et la population. Nous avons toutefois testé la robustesse de nos résultats à l'introduction de variables de contrôle spécifiques aux trois secteurs (le taux de mortalité infanto-juvénile pour le secteur de la santé, le taux d'achèvement du primaire pour celui de l'éducation et la valeur ajoutée agricole pour celui de l'agriculture). Nos conclusions ne sont pas modifiées par ces changements de spécification.

Tableau C : Allocation sectorielle de l'aide de la Banque Mondiale, de la Commission Européenne et de la Banque Africaine de Développement

	Santé			Education			Agriculture		
	BM	BAD	CE	BM	BAD	CE	BM	BAD	CE
Banque Mondiale		n.s.	-	+	n.s.		n.s.	n.s.	
BAD	n.s.		n.s.	+		n.s.	n.s.		n.s.
Commission Européenne	-	n.s.		+	n.s.		n.s.		n.s.
Autres donateurs, même secteur	+	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	-	+	+	+
Même donneur, autres secteurs	+	+	+	+	+	n.s.	n.s.	+	n.s.

Note : '+' indique un coefficient positif et significatif, '-' indique un coefficient négatif et significatif, 'n.s.' indique un coefficient non statistiquement significatif.

Le Tableau C indique une forme de *complémentarité sectorielle* dans les interventions de la Banque Mondiale et de la Commission Européenne dans le secteur de la santé. En effet, dans ce secteur, l'intervention de l'une est négativement associée à l'intervention de l'autre. Cette corrélation négative suggère une certaine division du travail de la part de ces deux institutions dans le secteur de la santé, dans les pays africains de la ZSP.

Le secteur de l'éducation fait quant à lui apparaître une *redondance* dans les interventions de la Banque Mondiale et de la Banque Africaine de Développement : l'intervention de l'une est positivement associée à l'intervention de l'autre. Pourtant, un examen sous-sectoriel de leur choix d'allocation permet de nuancer cette conclusion. En effet, il apparaît que la Banque Mondiale intervient massivement dans le financement de l'éducation primaire, tandis que la BAD est entrée dans une logique de spécialisation dans le financement de projets d'éducation supérieure (BAD, Medium-Term Strategy 2008-2012).

Cette étude des choix d'allocation géographique et sectorielle de la BAD, de la Banque Mondiale et de la Commission Européenne met en évidence :

- une forme de convergence des choix d'allocation des deux banques au niveau agrégé et dans le secteur de l'éducation. Les entretiens menés dans ces institutions et les documents concernant les choix stratégiques d'intervention sectorielle et sous-sectorielle permettent toutefois d'affiner l'image suggérée par notre travail économétrique. En effet, il semble que dans le secteur de l'éducation, une stratégie d'avantage comparatif revendiquée par la BAD pousse cette institution à intervenir prioritairement dans le financement de projets d'éducation supérieure, alors que les autres bailleurs s'investissent plutôt dans le primaire.
- une relative indépendance des choix de la Commission Européenne vis-à-vis des autres bailleurs, si ce n'est des bailleurs bilatéraux. La corrélation positive entre les choix d'allocation de la Commission avec ceux des autres bailleurs hors BAD et Banque Mondiale, reflète en effet largement la convergence dans les priorités de la Commission et des donateurs bilatéraux (majoritairement européens).

2. Constats et conclusions relatifs à l'efficacité et à la complémentarité des interventions des aides multilatérales

Interactions des agences multilatérales entre elles et avec les pays partenaires

Les bailleurs peuvent réduire les effets négatifs de la fragmentation associée à l'absence de complémentarité de leurs allocations d'aide en coopérant entre eux et/ou en s'alignant sur les pays partenaires. Cette question est abordée en utilisant l'enquête du CAD de suivi de la déclaration de Paris et les travaux du *Multilateral Organization Performance Assessment Network* (MOPAN). Ces deux sources permettent d'évaluer dans quelle mesure les bailleurs utilisent différents modes de coopération, notamment :

- La coordination et l'harmonisation entre eux
- L'alignement sur les procédures des pays partenaires
- L'alignement sur les stratégies des pays partenaires

Ces données restent cependant incomplètes : elles ne permettent pas d'évaluer dans quelle mesure les bailleurs pratiquent des formes de délégation de l'aide. Parmi les agences multilatérales examinées dans ce rapport, deux sont particulièrement concernées par la délégation de l'aide : la Banque Mondiale, qui administre un nombre croissant de fonds fiduciaires, et le PNUD, dont la plus grande partie des ressources sont affectées, c'est-à-dire accordées par des donateurs au PNUD pour des objectifs sectoriels et/ou géographiques particuliers. Cette modalité particulière de coordination est analysée sur la base d'informations obtenues directement auprès de ces institutions.

La coordination et l'harmonisation se font sur le terrain, mais impliquent aussi des efforts de coordination au niveau des sièges. Beaucoup d'efforts ont été faits en matière de coordination entre les sièges. C'est le cas lors de la préparation de stratégies pays communes entre la Banque Mondiale, la Commission Européenne et le PNUD qui constitue un outil très utile de coordination.

Le constat est plus nuancé au niveau du terrain, où il apparaît que la coordination est essentiellement une question de personnalités. Les agences multilatérales n'ont pas su développer en interne les bonnes incitations pour que leurs personnels intègrent dans leurs objectifs et comportements la nécessité de se coordonner avec les autres agences.

Les données de l'enquête du CAD de suivi de la déclaration de Paris montrent de réels efforts des agences multilatérales en matière de coordination de leurs coopérations techniques, ainsi que de leurs travaux analytiques. Les efforts de partage des informations sont également importants. Il en va de même pour l'harmonisation des actions sur le terrain, bien qu'à un degré moindre en ce qui concerne l'organisation de missions conjointes. Les données du MOPAN confirment cette évaluation d'ensemble. Il faut noter aussi que bien d'autres initiatives en matière de coordination, non examinées par les données d'enquête du CAD et du MOPAN, ont été mises en œuvre ces dernières années. En amont de l'exécution des programmes d'aide, les agences multilatérales ont participé dans plusieurs pays à des exercices de « donor mapping ». Dans le domaine de l'exécution des programmes d'aide, il y a aussi des efforts significatifs de coordination, par exemple l'initiative « UN as One » lancée par les Nations Unies dans une dizaine de pays pilotes, dans laquelle le PNUD joue un rôle central.

L'alignement sur les procédures des pays partenaires est un bon moyen indirect de coordination et d'harmonisation dans la mesure où cet alignement conduit de fait à une harmonisation des procédures des agences d'aide. Les données issues de l'enquête du CAD de suivi de la déclaration de Paris montrent que cet alignement n'est pratiqué que pour une partie minoritaire des décaissements d'aide des agences multilatérales étudiées, qu'il s'agisse des procédures de gestion des dépenses budgétaires ou de passation de marché. .

L'alignement sur les stratégies des pays partenaires est également un bon moyen de coordination et d'harmonisation des activités menées par les agences d'aide. Cet alignement peut être à géométrie variable. L'utilisation de l'approche programme et/ou sectorielle permet une telle harmonisation dans un secteur donné. Le soutien budgétaire, sectoriel ou global, approfondit ce mode d'alignement en permettant au pays partenaire d'intégrer l'aide reçue dans sa stratégie de dépenses. Les données de l'enquête du CAD de suivi de la déclaration de Paris montre que l'approche budgétaire et le soutien budgétaire étaient encore jusqu'en 2008 utilisés uniquement que pour une part minoritaire des décaissements d'aide des agences multilatérales étudiées.

Les données du MOPAN révèlent cependant que les agences multilatérales cherchent effectivement toutes à s'aligner sur les stratégies globales et sectorielles des pays partenaires.

La relativement faible utilisation de l'approche programme illustre les difficultés qu'ont les agences multilatérales, qui s'accordent sur le principe de renforcer leur coopération, à mettre en œuvre cette coopération sur le terrain. L'approche programme se révèle parfois trop complexe à mettre en œuvre, surtout s'il y a un grand nombre de bailleurs impliqués et si les capacités du pays partenaire sont insuffisantes.

En ce qui concerne la délégation de l'aide, les données disponibles montrent qu'il y a eu ces dernières années une véritable prolifération des fonds fiduciaires à la Banque Mondiale. De manière similaire, la part des ressources budgétaires affectées dans le total des ressources du PNUD a beaucoup augmenté. Cette évolution présente des risques certains de bilatéralisation de l'aide multilatérale, de multiplication des règles appliquées par les agences multilatérales, et d'opacité sur les données.

D'une manière générale les conséquences potentiellement négatives de l'absence de complémentarité entre les agences multilatérales au niveau des pays partenaires sont atténuées par leurs réels efforts en matière de coopération, d'harmonisation et d'alignement sur les pays partenaires. C'est dans l'ensemble la Commission Européenne qui fait le plus d'efforts dans ce sens. La Banque Mondiale pourrait faire plus d'effort en matière d'échange d'informations et analyses avec ses partenaires. Le PNUD voit sa capacité d'alignement en partie limitée par ses procédures internes qui ne sont en particulier pas compatibles avec du soutien budgétaire. En effet le PNUD n'est pas à proprement parler un bailleur de fonds, mais c'est plutôt une organisation de nature politique au service des pays partenaires. La Banque Africaine de Développement voit quant à elle sa capacité de coopération entravée par sa présence sur le terrain limitée et des processus de décision centralisés.

L'efficacité de l'interaction des aides multilatérales dans les secteurs de l'éducation de la santé et de l'agriculture

L'efficacité de l'interaction des aides multilatérales est analysée au moyen d'une étude économétrique portant sur des secteurs d'activité particuliers : la santé, l'éducation et l'agriculture et le secteur rural. Il s'agit donc d'évaluer, dans chacun de ces secteurs, si l'efficacité des aides multilatérales dépend de leurs interactions. Deux arguments plaident en faveur d'une analyse des résultats sectoriels. D'une part, la fiabilité des estimations de l'efficacité de l'aide basées sur des équations de croissance ne fait pas consensus. D'autre part, les complémentarités des actions des institutions multilatérales au cœur de notre étude devraient être plus faciles à mettre en évidence au niveau sectoriel qu'au niveau agrégé. Le choix des secteurs est justifié à la fois par leur relation avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement et par la disponibilité d'indicateurs de résultats synthétiques relatifs à ces secteurs.

L'analyse économétrique consiste à estimer une équation explicative des variables de résultat dans chaque secteur (taux d'achèvement du primaire, mortalité infanto-juvénile, valeur ajoutée agricole par travailleur), en intégrant d'une part les facteurs principaux identifiés dans les études antérieures et d'autre part des variables d'aide permettant d'évaluer les effets des interactions entre donateurs multilatéraux. L'impact de la structure de l'aide multilatérale sur son efficacité est testé en introduisant une variable interactive entre le volume d'aide multilatérale et un indicateur de structure de cette aide. Dans la mesure où l'augmentation de termes interactifs rend très délicate l'identification et l'interprétation des effets, le choix est fait ici de ne pas tester simultanément d'autres effets conditionnels de l'aide proposés par les études antérieures sur l'efficacité de l'aide (effets conditionnels à la vulnérabilité du pays receveur, aux capacités institutionnelles du pays receveur, etc...).

Afin de répondre au mieux à la question de la complémentarité entre bailleurs multilatéraux, notre étude combine les six caractéristiques suivantes, qui la distinguent des études antérieures:

- i. elle évalue l'efficacité de l'aide sur des résultats sectoriels et non sur la croissance ;
- ii. elle distingue l'aide selon son canal de mise en œuvre (bilatéral ou multilatéral) ;
- iii. elle teste successivement l'effet de l'aide sectorielle et de l'aide totale (cf. discussion ci-dessous) ;
- iv. elle teste si l'efficacité de l'aide multilatérale dépend de sa structure ;
- v. elle utilise plusieurs indicateurs de structure (fragmentation et polarisation) qui permettent d'identifier un effet de la fragmentation selon son niveau ;
- vi. elle compare les résultats obtenus sur les pays africains de la ZSP et sur l'ensemble des pays en développement.

Le choix a été fait d'évaluer l'efficacité de l'aide successivement sur des données d'aide sectorielle et d'aide totale, dans la mesure où des avantages différents sont associés aux deux types de flux. D'une part, l'aide sectorielle engagée (base SNPC) utilisée en coupe transversale (calculée en moyenne sur la période 1998-2007) permet de réduire les problèmes liés à l'hétérogénéité des flux d'aide (notamment l'inclusion dans l'aide totale de dépenses effectuées dans les pays donateurs) et de juger de l'intérêt du ciblage sectoriel de l'aide. Deux périmètres de l'aide à la santé ont été utilisés : d'une part l'aide à la santé au sens strict, d'autre part une aide à la santé au sens large qui inclut également les secteurs « population » et « eau et assainissement ». L'utilisation d'un périmètre large d'aide à la santé permet de tenir compte d'éventuels effets de complémentarité entre les différents instruments d'une politique globale de santé. D'autre part, l'utilisation de l'aide totale décaissée (base CAD) sur des données de panel (4 périodes de 5 ans entre 1988-2007), permet de s'appuyer sur des échantillons plus larges et ayant une dimension temporelle, ce qui permet de tenir compte de l'hétérogénéité des différents pays et d'atténuer les problèmes liés à l'isolement d'un effet spécifique d'une fraction de l'aide. En outre, l'aide décaissée est plus étroitement et rapidement liée aux résultats que l'aide engagée. Un inconvénient commun aux deux mesures de l'aide- qui ne peut être dépassé dans le cadre de cette étude- est la faiblesse du concept d'aide lui-même, dans la mesure où certains instruments financiers contribuant à la réussite des projets et programmes ne sont pas comptabilisés comme de l'aide, notamment les financements peu ou pas concessionnels et les garanties.

Lorsque les donateurs effectuent une allocation sélective en fonction des besoins des receveurs, l'aide reçue par chaque pays dépend de son niveau d'éducation, de santé et de productivité agricole, ce qui induit une double causalité entre l'aide et les résultats sectoriels (la variable d'aide est endogène). Pour analyser de manière rigoureuse l'effet de l'aide sur les résultats, nous traitons ce problème d'endogénéité de l'aide en utilisant des méthodes d'estimation à variables instrumentales (doubles moindres carrés, méthode des moments généralisés) et nous comparons les résultats avec ceux obtenus avec la méthode des moindres carrés ordinaires.

Deux résultats principaux peuvent être dégagés de l'analyse économétrique de l'efficacité de l'interaction des aides multilatérales (Tableau D). D'une part, il n'apparaît pas

d'effet robuste de la structure de l'aide sectorielle multilatérale sur son efficacité. Il n'apparaît pas non plus d'effet robuste du volume d'aide sur les résultats sectoriels. Certes, ces résultats sont peut être dus à la faiblesse actuelle de la décomposition sectorielle de l'aide multilatérale, mais ils peuvent également s'expliquer par l'importance de la fongibilité entre ces aides sectorielles.

D'autre part, l'analyse de l'impact de l'aide totale ne révèle pas d'effet négatif robuste de la fragmentation sur son efficacité ; mais plutôt dans certains cas (secteurs de la santé et de l'agriculture dans les pays africains de la ZSP) un effet favorable de la polarisation de l'aide (Tableau E). Autrement dit, l'aide est plus efficace lorsqu'elle est concentrée sur 2 à 3 bailleurs importants, plutôt que concentrée sur un seul donateur ou dispersée entre de très nombreux bailleurs. Ce résultat suggère qu'il existe des effets favorables liés à la concurrence entre les principaux donateurs. Les entretiens auprès des différents acteurs du système d'aide publique au développement éclairent utilement ce dernier point. Une idée fréquemment défendue est que ces effets bénéfiques de la présence simultanée de plusieurs bailleurs ne se manifestent que si le pays receveur possède la capacité de gérer cette concurrence de manière cohérente en fonction de ses propres priorités. Cet effet favorable de la concurrence entre donateurs n'est donc pas garanti, il implique une combinaison de ressources humaines suffisantes et de volonté politique. Il faut également noter que l'absence d'effet négatif robuste de la fragmentation de l'aide sur son efficacité est cohérente avec une utilisation substantielle des instruments de la coordination par les bailleurs, comme cela a été mis en valeur plus haut.

Tableau D : Synthèse des principaux résultats : aide multilatérale sectorielle engagée
(données transversales, moyenne 1998-2007)

Variable de résultat	Education		Santé		Agriculture	
	Tous PVD	ZSP Afrique	Tous PVD	ZSP Afrique	Tous PVD	ZSP Afrique
	Identifie-t-on un effet spécifique de l'aide multilatérale ?					
Indépendamment de sa structure			NON			
Qui dépend de sa fragmentation ?			NON			
Qui dépend de sa polarisation ?			NON			
Variables de contrôle	Aide sectorielle bilatérale (0)		Aide sectorielle bilatérale (0)		Aide sectorielle bilatérale (0)	
	Aide non sectorielle (+/0)		Aide non sectorielle (0)		Aide non sectorielle (0)	
<i>Effet positif (+), nul (0) ou négatif (-), parfois différent selon les équations</i>	PIB par tête (+)		PIB par tête (+)		PIB par tête (+)	
	Qualité institutionnelle (0)		Qualité institutionnelle (0)		Qualité institutionnelle (+/0)	
	% population jeune (-/0)		Dépenses publiques santé (0)		Population rurale (+/0)	
	% population rurale (-/0)				Superficie agricole (-/0)	

Tableau E : Synthèse des principaux résultats : aide multilatérale totale décaissée
(panel, 4 périodes de 5 ans, 1988-2007)

Variable de résultat	Education		Santé		Agriculture	
	Taux d'accès à la dernière année du primaire		Survie infanto juvénile		Valeur ajoutée agricole par travailleur	
	Tous PVD	ZSP Afrique	Tous PVD	ZSP Afrique	Tous PVD	ZSP Afrique
Identifie-t-on un effet spécifique de l'aide multilatérale ?						
Indépendamment de sa structure				NON		NON
Qui dépend de sa fragmentation ?	NON		NON	NON	NON	NON
Qui dépend de sa polarisation ?				OUI, positif		OUI, positif
Test des hypothèses usuelles sur l'efficacité de l'aide						
Effets différents des aides bilatérale et multilatérale ?				NON		
Effet de l'aide totale en fonction de sa fragmentation ?				NON		
Effet de l'aide totale ? (indépendamment de sa fragmentation)	NON			OUI, positif		OUI, positif
	(OUI sur le taux de net de scolarisation)					
Variables de contrôle	Aide bilatérale (0)		Aide bilatérale (0)		Aide bilatérale (0)	
	Effets fixes pays et période		Effets fixes pays et période		Effets fixes pays et période	
<i>Effet positif (+), nul (0) ou négatif (-), parfois différent selon les équations</i>	PIB par tête (+)		PIB par tête (+)		PIB par tête (+)	
	Qualité institutionnelle (+/0)		Qualité institutionnelle (+/0)		Qualité institutionnelle (+/0)	
	% population jeune (-/0)				Population rurale (-/0)	
	% population rurale (-/0)				Superficie agricole (0)	

3. Recommandations

Le rapport se termine par une série de recommandations. Compte tenu de la nature du sujet traité, ces recommandations portent sur l'architecture du système de l'aide plutôt que sur la politique de la France à proprement parler, mais elles peuvent aider à nourrir la réflexion des décideurs sur les positions que la France pourrait adopter au CAD et dans les Conseils d'Administration des agences multilatérales où elle siège. Ces recommandations portent sur les points suivants.

Recommandation n°1 : La France pourrait faire valoir auprès du CAD et des grandes agences multilatérales qu'une certaine dose de concurrence entre agences peut être bénéfique du point de vue de l'efficacité de l'aide, mais qu'il faut minimiser les coûts de transactions pour les pays partenaires liés à une fragmentation excessive de l'aide.

Cette recommandation découle directement des analyses économétriques menées dans ce rapport, qui montrent, d'une part, que les comportements d'allocation de l'aide sont faiblement coordonnés, et risquent de créer une fragmentation excessive, et que, d'autre part, l'aide peut être la plus efficace quand il existe dans un secteur donné pour un pays donné plus d'une seule grande agence.

Globalement il est donc souhaitable de laisser les agences multilatérales se faire concurrence entre elles, mais en encadrant cette concurrence, ce qui peut passer par une coordination renforcée entre les membres communs de leurs conseils d'administration. Il est par ailleurs souhaitable de compléter cette approche par la mise en œuvre d'initiatives de coordination sur le terrain aptes à minimiser les coûts de transaction pour les pays partenaires.

Recommandation n°2 : La France devrait clairement prendre position en faveur d'une meilleure spécialisation des agences multilatérales sur leurs avantages comparatifs respectifs, dans la logique du code de bonne conduite de l'Union Européenne sur la complémentarité et la division du travail dans les politiques de développement.

En particulier, La Banque Mondiale devrait être invitée à reconsidérer son approche consistant à penser que la notion d'avantage comparatif ne s'applique pas à elle. La Banque Africaine de Développement devrait être encouragée à poursuivre dans sa voie de recherche d'une meilleure spécialisation selon ses avantages comparatifs, et à appliquer effectivement les orientations stratégiques dont elle s'est dotée à cet égard.

Recommandation n°3 : La France devrait promouvoir dans les conseils d'administration des banques multilatérales de développement, du PNUD et des autres agences des Nations Unies, l'idée qu'il est nécessaire de généraliser les exercices de définition de stratégies pays conjointes entre agences.

Alors que la coordination au niveau des sièges des agences d'aide est devenue une réalité, la coordination au niveau local, dans les pays partenaires, est très difficile à établir. Les exercices de conception de stratégies pays conjointes, généralement initiés par les sièges, fonctionnent généralement bien et sont des instruments très utiles de la coordination en amont. Ils peuvent par ailleurs fournir un cadre favorable à la coordination des équipes chargées de mettre en œuvre la stratégie sur le terrain. Les grandes agences multilatérales, la Banque Mondiale, le PNUD et la Commission Européenne, sont les mieux à même de prendre l'initiative en la matière, et doivent le faire en étroite concertation avec les pays partenaires.

Recommandation n°4 : La France devrait plaider au sein des conseils d'administration des organisations multilatérales et à la Commission Européenne sur les risques de dysfonctionnement de l'architecture du système international de l'aide associés à la multiplication des fonds fiduciaires et des ressources budgétaires affectées dans les agences multilatérales.

Les agences multilatérales ont été créées dans l'esprit de mettre en œuvre des principes d'action collective au niveau de la communauté internationale, et il est nécessaire de rappeler ces principes. Cela implique que l'essentiel des ressources des agences multilatérales devrait être non-affecté par les bailleurs, de sorte que ces agences puissent se concentrer sur leurs mandats et leurs stratégies décidées par leurs Conseils d'Administration respectifs. Les banques multilatérales de développement et les agences des Nations Unies sont censées poursuivre des objectifs qui sont ceux des pays partenaires bénéficiaires de

l'aide. Il faut veiller à ce que la concurrence entre institutions pour obtenir des ressources supplémentaires sous forme de fonds fiduciaires et autres ressources budgétaires affectées ne se traduise pas par une prééminence des objectifs particuliers des bailleurs apportant ces ressources affectées.

En particulier, la France devrait insister sur le risque associé à la multiplication des fonds fiduciaires à la Banque Mondiale, qui ont tendance à devenir aussi importants en volume que les fonds de l'AID. De même, la France, qui a toujours privilégié le financement du PNUD par la voie de son budget général plutôt que par celle de ressources affectées, devrait militer pour une réforme du mode de financement du PNUD, qui est dangereusement déséquilibré en faveur des ressources affectées.

Au moment où les négociations de reconstitution des ressources de l'AID et du FAD vont commencer, ces questions sont essentielles. En effet le risque est très grand, à cette occasion, de voir apparaître un effet d'éviction au détriment de l'AID et du FAD. Faute de quoi on verra se développer une véritable « bilatéralisation » de l'aide multilatérale.

Il ne s'agit pas ici de nier l'intérêt des fonds fiduciaires et des autres modes de délégations de l'aide à des agences multilatérales. Ces pratiques sont utiles, mais ne le sont que dans des situations particulières, où une agence multilatérale est mieux armée que des bailleurs bilatéraux pour résoudre un problème particulier, mais où l'utilisation à cet effet des ressources générales de cette agence se révèle irréalisable, pour des raisons techniques ou politiques.

Recommandation n°5 : La France devrait proposer à ses partenaires bilatéraux et multilatéraux une concertation pour faire un bilan des bonnes pratiques en matière d'approche programme, dont l'utilisation doit être adaptée aux capacités des pays partenaires.

L'expérience semble montrer que pour améliorer l'efficacité de l'approche programme, il faut que celle-ci soit dimensionnée de manière réaliste, sur le plan sectoriel et sur celui du nombre d'agences participantes.

L'approche programme ne devrait être engagée que dans des pays où le développement des capacités est suffisamment avancé. Si l'on ne va pas dans cette direction les risques sont doubles. Tout d'abord, il y a un risque d'accroissement de la complexité du système de l'aide au-delà de ce que les systèmes nationaux des pays partenaires peuvent supporter. Ensuite, il y a un risque d'augmentation des coûts de transaction pour les agences d'aide elles-mêmes.

Les difficultés sont également accrues quand il y a un très grand nombre d'agences d'aide en présence, auquel cas il peut être souhaitable de passer par une étape intermédiaire de constitution de sous-groupes de bailleurs configurés par affinité (les agences des Nations Unies, les banques multilatérales, la Commission Européenne et les Etats membres de l'Union Européenne, etc.)

Recommandation n°6 : Il est souhaitable à chaque fois qu'une coordination se met en place de prévoir un suivi/évaluation conjoint des résultats obtenus.

Quand l'évaluation conjointe s'avère impossible en raison de d'objectifs divergents, des efforts de coordination devraient être menés en matière de collecte d'informations fiables et partagées par les différentes parties prenantes en ce qui concerne les résultats sectoriels. Comme nous l'avons constaté dans les trois secteurs étudiés dans ce rapport, les indicateurs de résultats disponibles sont insuffisants tant en nombre qu'en qualité. Il serait de l'intérêt de toutes les agences d'aide impliquées, de même que de celui des pays partenaires, que des investissements coordonnés soient réalisés pour améliorer notre connaissance statistique des résultats sectoriels dans les pays partenaires, et ce particulièrement en Afrique sub-saharienne où les systèmes statistiques nationaux sont faibles. Des données sectorielles de bonne qualité constituent de toute évidence un bien public.

Recommandation n°7 : Une coordination renforcée en matière de données sur l'aide et le développement devrait être promue par la France au sein de l'Union Européenne, au CAD, et dans les conseils d'administration des banques multilatérales de développement, du PNUD et des autres agences des Nations Unies.

Tout d'abord, l'expérience a montré que, au niveau des pays partenaires, la mise en œuvre d'un exercice de « donor mapping » est stratégique pour faciliter la coordination sur le terrain et l'appropriation des politiques de développement par les pays partenaires. Ces exercices de « donor mapping » devraient être généralisés dans la mesure du possible.

Ensuite plusieurs points de faiblesse des données disponibles pour assurer le suivi/évaluation de la coordination de l'aide sont apparus dans ce rapport. L'enquête du CAD de suivi de la déclaration de Paris est critiquée par toutes les agences multilatérales. Il est impossible en l'état actuel de disposer de données permettant de décrire le partage du travail entre les différentes agences d'aide au niveau du financement et de la mise en œuvre de l'aide publique au développement. De plus, la multiplication des fonds fiduciaires et autres modes de délégation de l'aide est à l'origine d'une détérioration sensible de la transparence des données d'aide. Le manque d'harmonisation dans la déclaration des données d'aide sectorielle pose également problème pour les exploiter dans le cadre d'une évaluation de l'efficacité de l'aide.

Enfin, il devrait y avoir une coordination des efforts pour améliorer les données de suivi des résultats de l'aide : même si les différentes agences n'ont pas toutes les mêmes objectifs ni les mêmes principes d'évaluation, elles ont toutes besoin des mêmes données de base (incidence de la pauvreté, mortalité infanto-juvénile, taux d'alphabétisation, etc..), qui bien souvent n'existent pas ou ne sont pas fiables, et qui font défaut aux pays partenaires eux-mêmes.

Il ne s'agit pas ici d'un plaidoyer pour dépenser plus de ressources en matière de production de données, mais de les dépenser mieux, collectivement, en coopération avec les pays partenaires. Par nature, les données sont des biens publics, et il est donc essentiel de mettre en œuvre des principes d'action collective pour les produire.

Composition du comité scientifique

Président :

Benoît COEURÉ, Directeur général adjoint, Direction générale du Trésor, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Membres du comité :

François BOURGUIGNON, École d'économie de Paris

Benoît CHERVALIER, Unité d'évaluation des activités de développement, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Andrea CORNIA, Université de Florence

Jan GUNNING, Université d'Amsterdam

Pierre JACQUET, Département Stratégie, Agence française de développement

Serge MICHAÏLOF, Consultant

Stéphane RÉZETTE, Conseiller financier Afrique, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Paul COLLIER, Université d'Oxford

Composition du comité de suivi

Président :

Benoît CHERVALIER, Chef de l'Unité d'évaluation des activités de développement, Direction générale du Trésor, Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Membres du comité :

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

(Direction générale du Trésor, DG TRÉSOR)

Erika SENAUX, Bureau Afrique Subsaharienne et AFD (Multifin 2)

François MARION, Bureau Aide au développement – institutions multilatérales de développement (Multifin 3)

Stéphane MOUSSET, Bureau Aide au développement – institutions multilatérales de développement (Multifin 3)

Jacques OULD-AOUDIA, Bureau Aide au développement – institutions multilatérales de développement (Multifin 3)

Jules TAPSOBA, Bureau Aide au développement – institutions multilatérales de développement (Multifin 3)

Pascal JAUPART, Unité d'évaluation des activités de développement (UEAD)

Ministère des affaires étrangères et européennes

(Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, DGM)

Nicole VIDAL, Sous-direction des stratégies de développement, Direction de l'économie globale et des stratégies de développement

Serge SNRECH, Sous-direction des stratégies de développement, Direction de l'économie globale et des stratégies de développement

Daniel VOIZOT, Pôle Évaluation

Agence française de développement (AFD)

Jean-David NAUDET, Division évaluation et capitalisation

Tanguy BERNARD, Division évaluation et capitalisation

Laurent DURIEZ, Pilotage stratégique et de la Prospective

Grille d'appréciation des travaux des consultants

Évaluation relative à l'efficacité de l'interaction des organisations multilatérales dans les pays africains de l'ex-Zone de Solidarité Prioritaire

Résultats agrégés des membres du comité scientifique et du comité de suivi

1. Justification, buts et objectifs de l'évaluation	--	-	=	+	++
--	----	---	---	----------	----

Le rapport indique pourquoi et pour qui l'évaluation est entreprise, et pourquoi à ce moment-là. Le but de l'évaluation est conforme à l'apprentissage et à la redevabilité, et les objectifs définissent ce que l'évaluation se propose d'atteindre. **Note moyenne : 4,2**

Commentaires : quasi unanimité pour reconnaître la forte pertinence du sujet du rapport ayant entraîné une bonne appropriation de la part des membres du comité.

2. Le champ de l'évaluation	--	-	=	+	++
------------------------------------	----	---	---	---	-----------

Le domaine d'étude est clairement déterminé (problèmes abordés, financements, durée, types d'intervention, couverture géographique, groupes cibles...). Le rapport d'évaluation analyse la logique d'intervention et établit les constatations à différents niveaux (intrants, activités, résultats et impacts). Les critères du CAD sont appliqués. Les critères non utilisés sont explicités ainsi que d'autres critères éventuellement introduits. Les questions évaluatives sont clairement renseignées. **Note moyenne : 4,3**

3. Contexte	--	-	=	+	++
--------------------	----	---	----------	---	----

La politique du donateur et celle du partenaire sont exposés, ainsi que leurs objectifs et stratégies respectives. Les éléments du contexte sur le plan institutionnel et socio-politique sont présentés, ainsi que les modalités d'intervention. **Note moyenne : 3,4**

4. Méthodologie	--	-	=	+	++
------------------------	----	---	---	----------	----

Le rapport décrit les méthodes d'évaluation appliquées, le processus adopté, en démontrant leur validité et leur crédibilité. Les choix sont justifiés et les limites ou défauts éventuels sont explicités. Les différentes parties prenantes sont impliquées dans l'évaluation. Le rapport indique les modalités de choix des protagonistes et de leur participation. Les critères de sélection d'un échantillon sont présentés et justifiés. **Note moyenne : 3,8**

Commentaires : la validité empirique de l'approche peut être questionnée. Parallèlement, un consensus se dégage pour saluer le très bon travail des auteurs pour tenter d'isoler des effets dans un contexte de (i) mauvaises données, et (ii) très gros problèmes d'endogénéité. De la même manière, les efforts réalisés pour améliorer l'équilibre entre les approches quantitative et qualitative peuvent être salués.

5. Sources d'information	--	-	=	+	++
---------------------------------	----	---	---	----------	----

Le rapport expose dans le détail les sources d'information utilisées et assure leur validité par un croisement des données et l'application de méthodes variées. Les personnes interviewées et les documents consultés sont cités dans le rapport, en respectant les aspects de confidentialité. **Note moyenne : 3,8**

Commentaires : Le résultat plus mitigé sur cet indicateur semble davantage s'appliquer à la validité des informations disponibles qu'au manque d'explicitation des sources utilisées. Le rapport a lui-même souligné que « la principale difficulté rencontrée a été celle de la disponibilité des données ».

6. Indépendance	--	-	=	+	++
------------------------	----	---	---	----------	----

Le rapport confirme l'indépendance des évaluateurs en mentionnant ouvertement les éventuels conflits d'intérêts. L'équipe d'évaluateurs, établie de manière équilibrée (genre et consultants locaux), et disposant d'experts de qualifications diverses, confirme qu'elle a pu travailler librement et sans interférences, en ayant eu accès à toutes les informations pertinentes et disponibles. **Note moyenne : 4,4**

Commentaires : trois membres n'ont pas émis d'avis sur cet indicateur mais fort consensus pour reconnaître l'indépendance de l'équipe de chercheurs.

7. Éthique	--	-	=	+	++
-------------------	----	---	---	----------	----

L'évaluation assure une démarche attentive au bien être des participants, menée de manière intègre, respectueuse de l'anonymat et de la confidentialité. Les membres de l'équipe ont été en mesure de se dissocier de certains jugements ou recommandations. Les désaccords sont présentés. **Note moyenne : 4,1**

Commentaires : idem que le point précédent.

8. Garantie de la qualité	--	-	=	+	++
----------------------------------	----	---	---	----------	----

Les diverses parties prenantes ont eu l'occasion de se prononcer et de commenter les constats, jugements et recommandations. Le contrôle qualité est effectué tout au long de la démarche d'évaluation. **Note moyenne : 4,2**

Commentaires : les interactions avec le comité de pilotage ont en particulier été de qualité et ont été soulignées à plusieurs reprises.

9. Pertinence des résultats de l'évaluation	--	-	=	+	++
--	----	---	---	----------	----

Les constatations et les enseignements tirés sont pertinents au regard des objectifs de l'évaluation. Tout décalage étant expliqué. L'évaluation est conduite dans les limites de temps et de budget prévus au départ. **Note moyenne : 3,8**

Commentaires : certains membres ont estimé qu'il manquait une étape supplémentaire à l'étude, pour dépasser le stade de certaines corrélations. Elle aurait permis de trouver une articulation plus nette avec les recommandations et au total de tirer tous les enseignements opérationnels de faits mis en évidence par l'étude (ex. : opposition des catégories bi/multi ou partages sectoriels).

10. Exhaustivité	--	-	=	+	++
-------------------------	----	---	---	----------	----

Le rapport d'évaluation traite de toutes les questions posées. Il comporte une synthèse. Les conclusions, recommandations et enseignements tirés sont exposés de manière logique, clairement et sont étayés par des constatations et des analyses, présentées de manière logique. **Note moyenne : 4,2**

Commentaires : L'avis général estime que le produit est clair et pratique, et ne souffre, parfois, que d'un défaut d'enchaînement entre les analyses et les conclusions.

Introduction

L'objet de cette étude est d'analyser la complémentarité des interventions des principales institutions multilatérales – Commission Européenne, Banque Mondiale (au sens strict l'Association Internationale de Développement – AID – qui en est le guichet concessionnel), Banque africaine de développement (BAD) (au sens strict le Fonds Africain de Développement – FAD – qui en est le guichet concessionnel) et Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) – dans les pays africains de la Zone de Solidarité Prioritaire (ZSP). Elle vise en particulier à identifier les interactions potentielles existant entre ces quatre organisations multilatérales. L'étude couvre la période récente (1998-2007) et porte sur les pays africains de la ZSP en les comparant à l'ensemble des pays en développement quand cela est nécessaire.

Le travail mené ici n'est pas une évaluation de l'arbitrage entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale qui a fait récemment l'objet d'un rapport parlementaire⁴. Il ne s'agit pas non plus une évaluation des agences multilatérales. Du reste, il ne serait pas pertinent de vouloir comparer les agences multilatérales entre elles, tant leurs mandats et leurs statuts sont différents : la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement sont avant tout des institutions financières, la Commission Européenne et le PNUD sont quant à eux des organisations politiques. Mais il se trouve que ces quatre institutions sont, du point de vue des flux d'aide, les principales organisations multilatérales à intervenir en Afrique, et qu'elles agissent souvent de concert sinon de manière concertée. La manière dont ces institutions coopèrent ou ne coopèrent pas, entre elles, avec les bailleurs bilatéraux, et avec les pays partenaires, est considérée, dans l'esprit de la déclaration de Paris, comme essentielle pour l'efficacité de l'aide. C'est cette interaction qui est l'objet de la présente étude.

Pour réaliser cette étude, la principale difficulté rencontrée a été celle de la disponibilité des données. Les seules données quantitatives unifiées qui permettent de décrire les flux d'aide sont celles produites par le Comité d'Aide au Développement de l'OCDE (CAD), mais comme nous le montrerons dans la suite ces données ne traitent pas correctement l'aide multilatérale. D'un point de vue qualitatif, le CAD a créé une enquête de suivi de la déclaration de Paris, mais là encore les renseignements disponibles ne sont que très partiellement utilisables, cette enquête ne faisant pas consensus au sein des institutions multilatérales. Il y a là un premier signe d'absence de coopération entre les agences d'aide multilatérales et bilatérales, qui pour l'instant ne sont pas parvenues à s'accorder sur les instruments devant permettre de faire un suivi des activités qu'elles mettent en œuvre parallèlement et/ou conjointement dans les pays partenaires. Nous avons dû par conséquent faire appel à la fois à des analyses quantitatives et à des analyses qualitatives plus ou moins partielles pour mener notre évaluation. Nous avons pour cela eu de nombreux entretiens avec des responsables des quatre agences étudiées, de même qu'avec les principales composantes de l'administration de l'aide française (AFD, DG TRÉSOR, MAEE), qui ont joué un rôle essentiel dans notre travail.

⁴ Henriette MARTINEZ, « L'aide publique au développement française : analyse des contributions multilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité », Rapport remis au Premier Ministre, M. François FILLON et au Secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie, M. Alain JOYANDET, le 31 juillet 2009.

L'étude s'articule autour de deux grands axes. La première partie de l'étude cherche à identifier les caractéristiques de l'action des institutions multilatérales dans les pays africains de la ZSP (importance relative, répartition géographique et sectorielle). Il s'agit tout d'abord de décrire à l'aide de différents indicateurs la présence (montants, importance relative, priorités sectorielles) des quatre principales institutions multilatérales intervenant dans la ZSP. Il s'agit ensuite d'établir un constat sur le degré de fragmentation de l'aide, et de l'aide multilatérale, reçue par ces pays. Pour ce faire nous avons recours au concept traditionnel de concentration de l'aide, dont le contraire est sa fragmentation, mais nous introduisons aussi un concept de polarisation de l'aide, qui permet de décrire des situations intermédiaires entre la concentration pure (un acteur) et la fragmentation pure (un grand nombre d'acteurs). Quand il y a véritablement fragmentation de l'aide, avec une prolifération d'acteurs et de modes d'interventions différents, cette fragmentation est la traduction la plus visible de problèmes éventuels de coordination entre les bailleurs. Le défaut de concertation qu'elle révèle, en tout cas s'agissant des décisions d'allocation de l'aide, nous conduit à étudier dans quelle mesure on peut considérer que les agences multilatérales agissent en complémentarité les unes des autres ou plutôt en concurrence. Les complémentarités géographiques et sectorielles de l'aide apportée par ces quatre institutions sont ensuite analysées. Nous cherchons pour ce faire à identifier les principaux critères d'allocation de l'aide par les différents bailleurs. Il s'agira donc de répondre aux questions suivantes : (i) Quelle est l'importance de l'intervention des bailleurs dans les pays de la zone ?; (ii) Quel est le degré de concentration ou fragmentation de l'aide reçue par les pays de la zone ? ; (iii) Les bailleurs ont-ils des priorités géographiques différentes? (iv) Les bailleurs ont-ils des priorités sectorielles différentes ?

Nous n'interprétons pas ici la concurrence entre les bailleurs comme une défaillance du système d'aide, mais plutôt comme une réalité, résultant des comportements d'allocation précédemment décrits, qui a des conséquences à la fois négatives ou positives. Du côté négatif, la fragmentation de l'aide a pour conséquence probable une augmentation des coûts de transaction pour les pays partenaires. Du côté positif, la concurrence peut inciter les agences d'aide à améliorer la qualité des services qu'elles offrent à ces mêmes pays partenaires. C'est pourquoi, dans une seconde partie, les interactions des interventions des quatre institutions multilatérales seront analysées en termes d'efficacité. Tout d'abord, l'effet négatif via les coûts de transaction peut être modulé par de nombreuses voies de coordination que la déclaration de Paris incite les agences d'aide à mettre en œuvre. Nous menons pour étudier cette question une analyse qualitative des modes d'interaction des institutions multilatérales en termes de coopération, d'harmonisation et d'alignement. Ensuite, l'étude aborde la question de savoir si les institutions multilatérales sont plus efficaces quand elles interviennent de manière plus ou moins fragmentée. L'analyse se démarque de la littérature traditionnelle sur l'efficacité de l'aide dans la mesure où celle-ci n'est pas considérée en termes de croissance, mais en fonction d'indicateurs sectoriels de santé, d'éducation et de développement du secteur agricole. Cette approche sectorielle nous amène également à désagréger les aides multilatérales en fonction des secteurs d'intervention (aide à la santé, aide à l'éducation et aide au développement du secteur agricole). Bien que les données disponibles soient pour partie inadéquates pour répondre avec certitude aux questions posées, elles nous permettent de mettre en avant le fait qu'une

situation de polarisation, avec un nombre limité d'acteurs, est probablement la situation la plus propice à l'émergence d'une bonne efficacité de l'aide.

Le rapport se termine par une série de recommandations politiques. Compte tenu de la nature du sujet traité, ces recommandations portent sur l'architecture du système de l'aide plutôt que sur la politique de la France à proprement parler, mais elles peuvent aider à nourrir la réflexion des décideurs sur les positions que la France pourrait adopter au CAD et dans les Conseils d'Administration des agences multilatérales où elle siège.

I- État des lieux de la présence des institutions multilatérales dans les pays africains de la ZSP : existe-t-il des complémentarités géographiques et sectorielles?

I-1 La structure de l'aide multilatérale

Comme préalable à l'étude des interactions entre la BAD, la Banque Mondiale, la Commission Européenne et le PNUD, il est nécessaire de décrire la présence de ces quatre institutions dans les pays africains de la ZSP. Cette analyse descriptive porte essentiellement sur la période 1998-2007. Elle s'appuie sur un large échantillon de statistiques descriptives visant à identifier : l'importance de l'intervention des quatre institutions multilatérales ; leurs priorités sectorielles, notamment vers les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'agriculture ; le degré de concentration de leur intervention.

L'objet de cette analyse descriptive est triple. Tout d'abord, elle permet de présenter les données d'aide que nous utilisons et les problèmes qu'elles soulèvent (Section I-1-a). Ensuite, elle propose un état des lieux de la présence des agences multilatérales dans les pays africains de la ZSP et de leurs choix d'allocation sectorielle (Section I-1-b). Enfin, elle est un préalable à la compréhension du rôle des agences multilatérales dans ces pays : cet état des lieux permet notamment d'identifier des indicateurs représentatifs de la structure de l'aide multilatérale utiles pour mener une analyse économétrique de son efficacité (Section I-1-c).

a) Les données d'aide publique au développement : définitions et problèmes

L'analyse de la structure de l'aide multilatérale sera effectuée à partir des données produites par la Direction de la Coopération pour le développement du Comité d'Aide au Développement (DCD-CAD) de l'OCDE. Deux bases distinctes sont disponibles :

- une base centrée sur la répartition géographique des flux d'aide, construite à partir des déclarations des pays donateurs membres du CAD, intitulée « base CAD » ;
- une base centrée sur la répartition sectorielle des flux d'aide, également construite à partir des déclarations des pays donateurs, intitulée Système de Notification des Pays Créanciers (SNPC, ou Creditor Reporting System, CRS). Cette base est plus désagrégée que la base « CAD » (accès à des données relatives aux projets), mais elle est moins fiable avant les années 2000.

Les informations contenues dans les deux bases sont parfois différentes, en particulier sur les données de décaissements (très peu renseignées dans la base SNPC) et sur la décomposition sectorielle de l'aide (incomplète dans la base CAD). Par conséquent, il sera utile de s'appuyer sur les deux bases de données de l'aide pour répondre au mieux aux questions soulevées par l'étude.

Certaines évolutions récentes telles que le rapide développement des fonds fiduciaires soulève de nouveaux problèmes au niveau des statistiques d'aide – elles entraînent également des problèmes de fonctionnement des agences d'aide qui sont présentés en détail dans la section II-1-f. Le développement des fonds fiduciaires ne revêt pas la même importance pour tous les bailleurs. La BAD, par exemple, a relativement peu recours à ces fonds et n'en gère que peu. Dans le cas de la Banque Mondiale, en revanche, les décaissements des fonds fiduciaires sont devenus récemment du même ordre de grandeur que ceux de l'AID. Pour l'année 2008, les décaissements des fonds fiduciaires de la Banque Mondiale s'élèvent à 6.7 milliards de dollars, pour 9.2 milliards de décaissements de l'AID (soit 73% des fonds AID), répartis en plus de mille fonds fiduciaires différents. Mais ces fonds fiduciaires ne sont pas recensés dans les statistiques du CAD, en dehors des plus importants tels que le GFATM (*Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria*) ou le GEF (*Global Environment Facility*).

Pour des raisons similaires, les statistiques d'aide du CAD sous-estiment très largement les décaissements d'aide du PNUD. En effet, environ 80% des ressources de cette institution sont dites « non-core budget » (ressources affectées), en ce sens qu'elles correspondent à des contributions volontaires données pour des objectifs spécifiques. Ces ressources affectées sont composées pour un tiers de financement bilatéraux et considérées par les pays du CAD comme de l'aide bilatérale. Un deuxième tiers provient de fonds fiduciaires (GFATM et GEF). Le dernier tiers est financé par les pays partenaires eux-mêmes, les ressources correspondantes provenant souvent, en ce qui concerne les pays à faible revenu, de prêts contractés auprès d'autres multilatéraux.

L'aide déléguée par les donateurs bilatéraux aux institutions multilatérales (à travers des fonds fiduciaires ou des fonds affectés), parfois appelée aide « bi-multi » représente désormais un volume significatif (12% de l'aide bilatérale totale et 25% de l'aide multilatérale en 2006 d'après le *Rapport d'évaluation 2008 du CAD sur l'aide multilatérale*⁵). Elle pose un problème de cohérence des données d'aide. En effet, les donateurs déclarent au CAD ce type d'aide comme de l'aide bilatérale, alors que les institutions multilatérales les intègrent dans leurs rapports d'activité. En outre, les membres du CAD ne reportent pas de manière systématique le canal utilisé pour mettre en œuvre leur aide : il est donc difficile de distinguer à partir de la base du CAD l'aide bilatérale « traditionnelle » de l'aide « bi-multi » et de mettre en cohérence cette dernière avec les volumes déclarés par les institutions multilatérales. La part non recensée de l'aide multilatérale varie d'une institution à l'autre, évolue au cours du temps, et ne touche pas tous les secteurs de la même manière. Elle est donc une source importante de fragilité dans l'étude que nous menons des interactions entre les quatre principales institutions multilatérales intervenant dans les pays africains de la ZSP.

L'approche sectorielle que nous favorisons dans l'étude nous amène à utiliser de manière importante la base de données du SNPC. Cette base présente l'avantage d'offrir une désagrégation sectorielle, mais présente également deux limites importantes. Tout d'abord,

⁵ L'aide « bi-multi » est évaluée à 11 milliards de dollars, alors que le reste de l'aide bilatérale et multilatérale est respectivement de 79 et 32 milliards de dollars (Rapport du CAD 2008 sur l'aide multilatérale, p.13)

seuls les engagements sont exploitables⁶. Ensuite, les données de la base SNPC sont peu fiables, notamment pour les années antérieures à 1998. La sous-notification des données du SNPC pose notamment un problème lié au fait qu'elle ne touche pas tous les bailleurs de la même manière. La Banque Mondiale, notamment, a des nomenclatures sectorielles différentes de celles du CAD, ce qui pose dans sa notification des problèmes de cohérence. De même, elle se refuse à attribuer un projet à un seul secteur, ce qui soulève, là encore la question de la cohérence de ses notifications au CAD avec celles des autres bailleurs.

Alors que la base SNPC a longtemps souffert d'un problème de sous-notification par rapport à celle du CAD, on observe une très nette convergence depuis 1998 (Graphique 1 et Tableau 1). On peut cependant noter que cette convergence est très hétérogène selon les donateurs : elle semble notamment plus importante pour l'aide bilatérale que pour l'aide multilatérale.

Graphique 1 : Flux d'engagements totaux d'APD selon les bases CAD et SNPC
(dollars courants, millions)

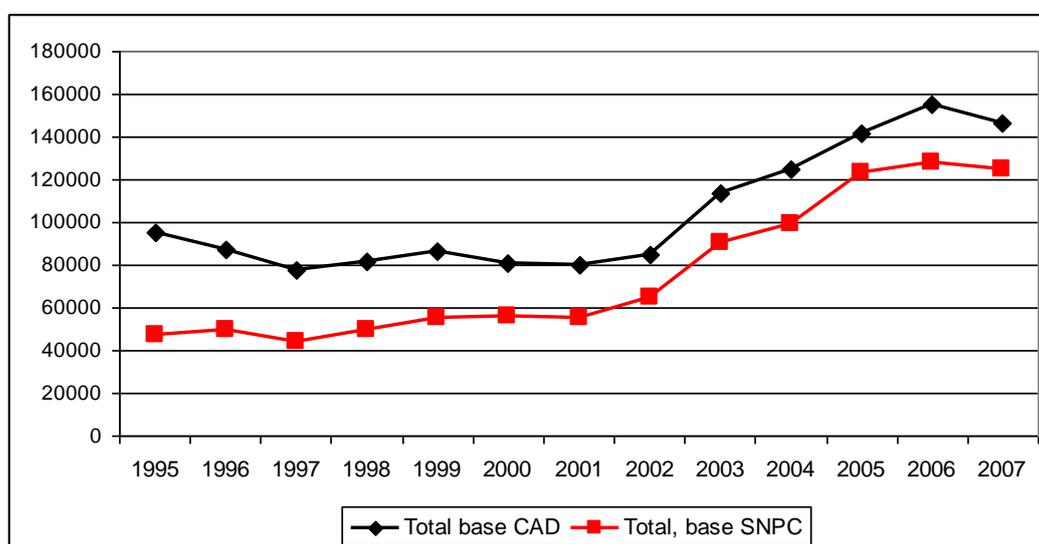


Tableau 1 : Convergence entre les flux d'engagements d'APD des bases CAD et SNPC
(Aide de la base SNPC / Aide de la base CAD, en %)

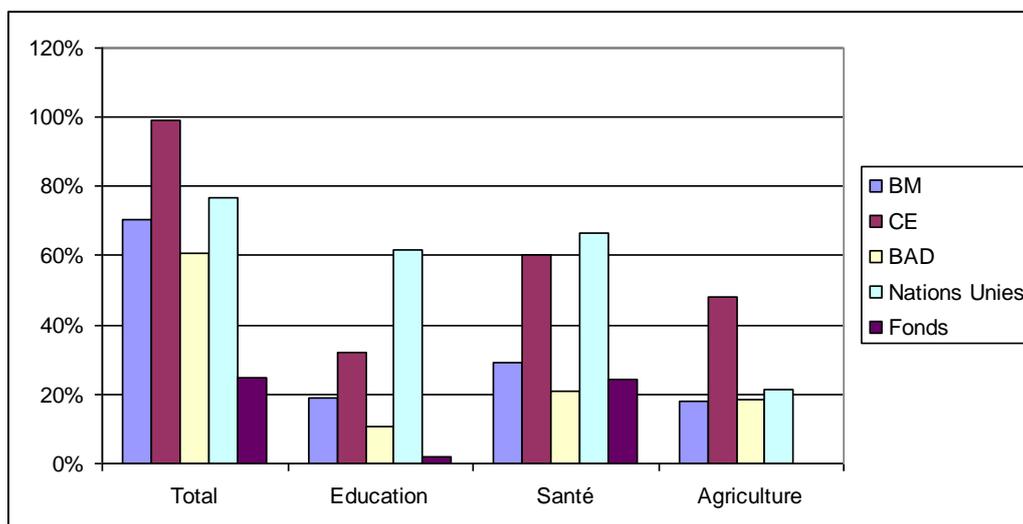
	1995-1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007
Total	54,5%	65,0%	74,9%	83,0%	85,4%
Pays membres du CAD	53,2%	61,5%	69,7%	76,0%	73,1%
Agences Multilatérales	32,2%	48,9%	62,0%	65,3%	69,3%

Une première analyse des données d'aide de la base SNPC suggère effectivement que la notification des bailleurs est imparfaite. Alors que la Banque Mondiale et la Commission Européenne ont un poids comparable et un champ géographique quasiment universel parmi les pays africains de la ZSP, il apparaît que le ratio des données renseignées n'est que de 70% pour la Banque Mondiale alors qu'il est de 100% pour la Commission Européenne (ce qui

⁶ Une base sur les décaissements existe, mais elle est très peu renseignée, en ce qui concerne l'aide multilatérale seule l'aide de la Commission Européenne est recensée.

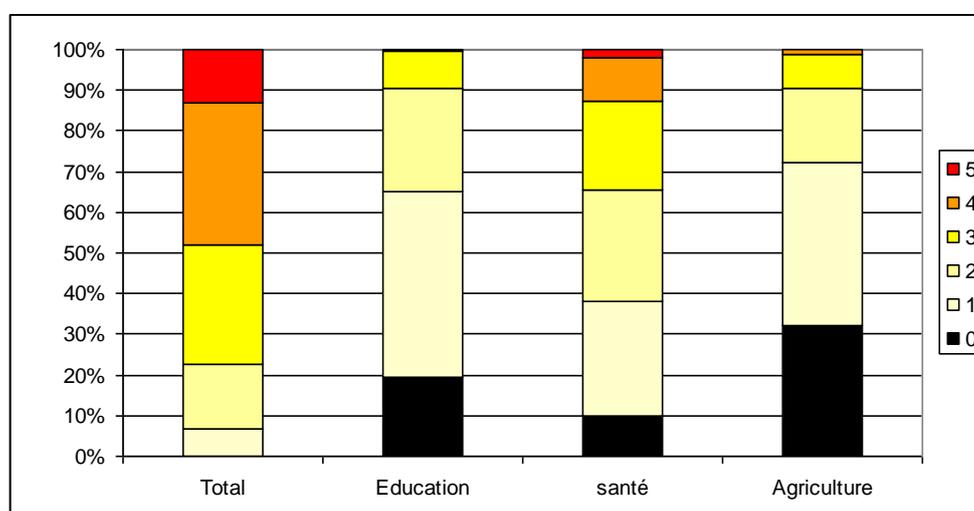
dénote au moins une intervention chaque année dans chaque pays) (Graphique 2). Ce constat est encore plus flagrant sur les données sectorielles. A titre d'illustration, il semble peu vraisemblable que l'aide de la Banque Mondiale pour l'éducation ne touche en moyenne que 8 pays sur les 43 de la zone (20%).

Graphique 2 : Pourcentage des observations renseignées par bailleurs
(Engagements, SNPC, 1998-2007)



Une autre manière d'identifier la sous notification des flux d'aide est d'analyser la distribution du nombre de bailleurs dans un pays donné et pour une année donnée (Graphique 3). Le cas où un seul bailleur intervient (tous secteurs confondus) est peu vraisemblable, et la fréquence d'une intervention à quatre bailleurs semble trop faible (30%). Une partie de l'explication réside sans doute dans le fait que les flux d'engagements sont parfois annualisés (comme cela semble être souvent le cas pour la Commission Européenne), mais pas toujours (en particulier pour la Banque Mondiale).

Graphique 3 : Nombre de bailleurs présents dans les pays africains de la ZSP
(CAD, 1995-2007)



Compte tenu des problèmes soulevés, deux précautions seront prises dans l'exploitation des données : i) les données d'engagements seront utilisées en moyenne de période (et non année par année) ; ii) dans la mesure du possible, on cherchera à comparer les résultats obtenus avec l'aide sectorielle engagée (base SNPC) et l'aide totale décaissée (base CAD).

b) Présence des multilatéraux dans les pays africains de la ZSP et choix d'allocation sectorielle

L'importance de l'intervention des bailleurs multilatéraux

L'analyse descriptive de l'importance des différents bailleurs multilatéraux est donc effectuée en utilisant d'une part les décaissements de la base CAD et d'autre part les engagements de la base SNPC.

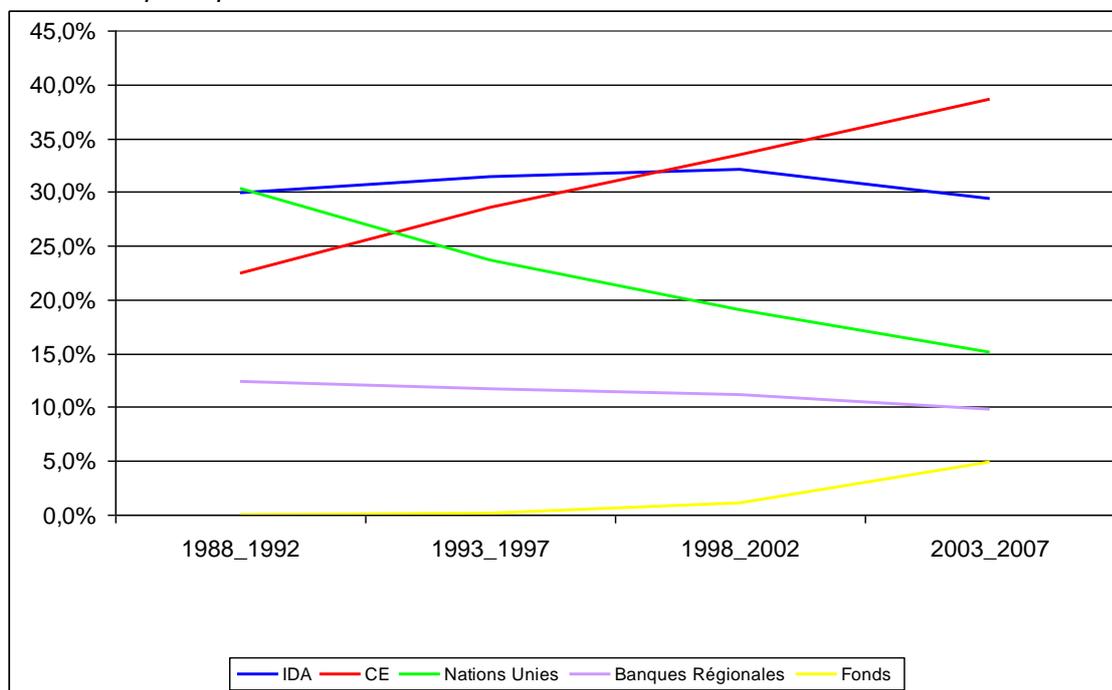
La structure de l'aide multilatérale au niveau de l'ensemble des pays en développement est caractérisée par l'importance des deux premiers bailleurs, à savoir la Commission Européenne (39% sur la période 2003-07) et la Banque Mondiale (29%) (Graphique 4, a et b). Dans une troisième catégorie, on peut regrouper les nombreuses agences des Nations Unies (15%), parmi lesquelles se distingue le PNUD, mais dont le poids financier est très marginal par rapport aux deux « grands » bailleurs précédents (1,7%). Les banques régionales de développement (Banque Africaine de Développement, Banque Asiatique de Développement, Banque interaméricaine de développement et Banque Caribéenne de Développement) constituent le 4^{ème} acteur (environ 10%). Enfin, parmi les fonds verticaux qui ont émergé durant les dernières années, le Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le malaria (GFTAM) est le plus important (4% de l'aide multilatérale totale). Les autres acteurs multilatéraux de l'aide publique au développement sont marginaux.

Trois évolutions marquantes se dégagent depuis une dizaine d'années : (i) la montée en puissance de la communauté européenne (pour atteindre 40% du total en 2007) ; (ii) l'émergence des fonds verticaux ; (iii) la baisse sensible du poids des agences des Nations Unies. Les parts de la Banque Mondiale et des banques régionales sont au contraire restées relativement stables.

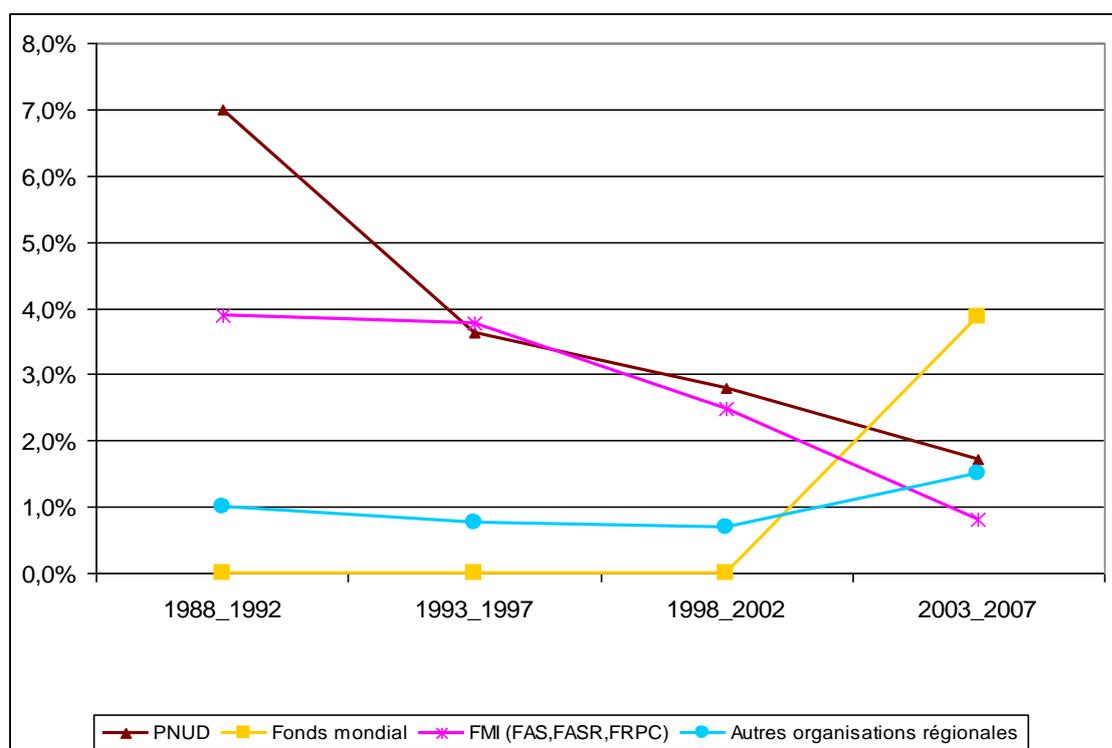
La structure de l'aide multilatérale dans les pays africains de la ZSP est assez proche de celle dans l'ensemble des pays en développement, si ce n'est que la hiérarchie entre la Banque Mondiale et de la Commission Européenne est inversée (Graphique 5, a et b). La encore, les agences des Nations Unies ont vu leur poids décroître au profit des fonds fiduciaires. Les parts des autres acteurs sont restées stables.

Graphique 4 : Parts des bailleurs multilatéraux, total des pays en développement
 (1988-2007, Décaissements CAD, % de l'aide multilatérale totale)

a. Les principaux bailleurs multilatéraux

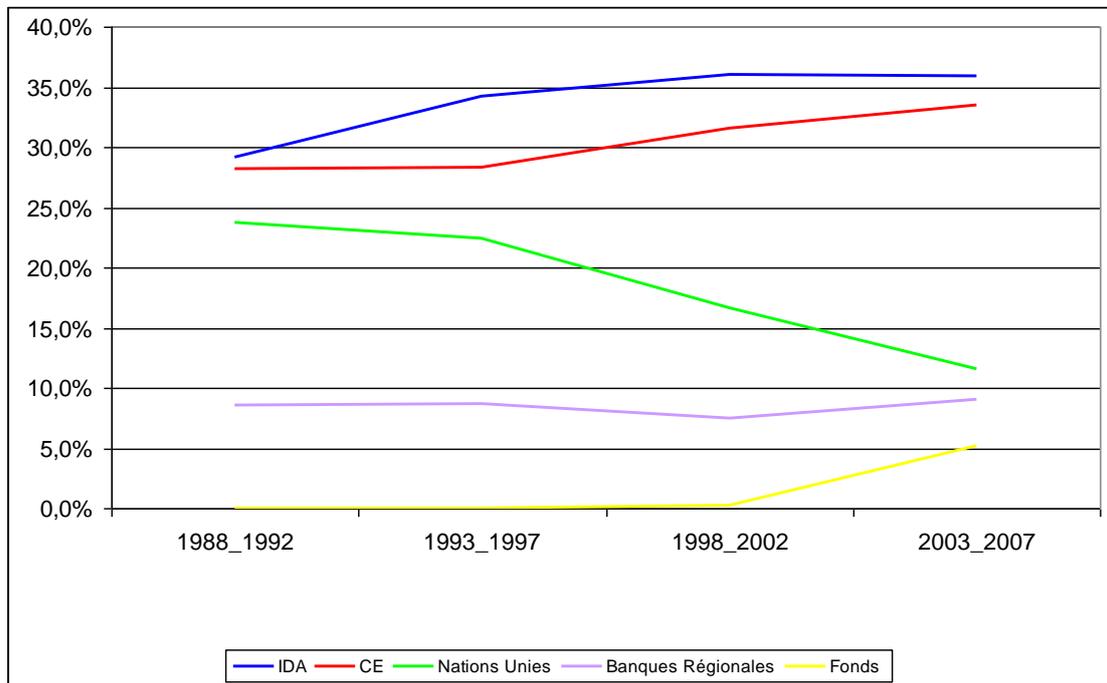


b. Les autres bailleurs multilatéraux

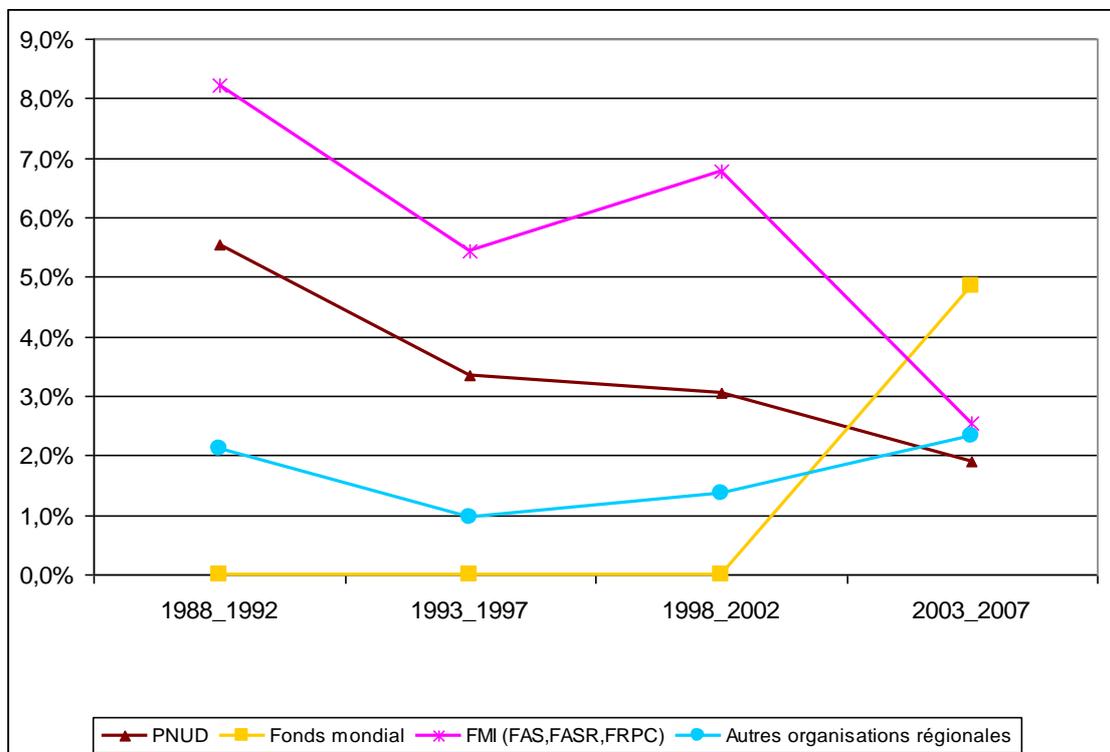


Graphique 5 : Parts des bailleurs multilatéraux, pays africains de la ZSP
 (1988-2007, Décaissements CAD, % de l'aide multilatérale totale)

a. Les principaux bailleurs multilatéraux



b. Les autres bailleurs multilatéraux

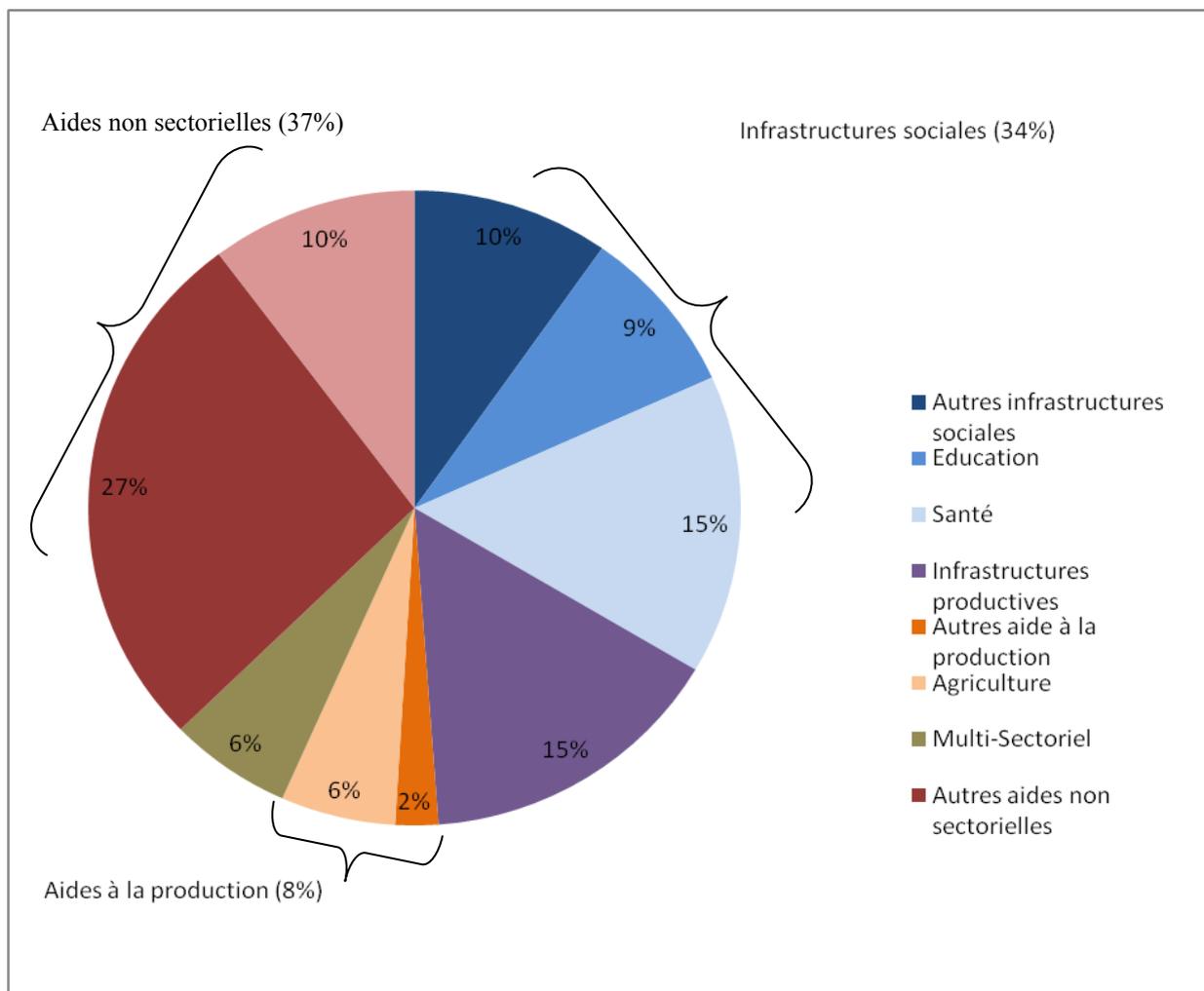


Les priorités sectorielles des principaux bailleurs multilatéraux

La composition sectorielle de l'aide des bailleurs multilatéraux a été peu étudiée. Ce fait peut s'expliquer par les faiblesses relatives aux données d'aide sectorielles des bailleurs multilatéraux. En forçant un peu le trait, Charnoz et Séverino (2007), dans leur ouvrage sur l'aide publique au développement jugent que «les statistiques de l'OCDE ne donnent pas d'information sur la répartition sectorielle de l'aide dans sa totalité, mais seulement sur l'aide bilatérale ». En effet, la base CAD, malgré sa richesse, ne fournit pas de désagrégation sectorielle des flux d'aide multilatérale.

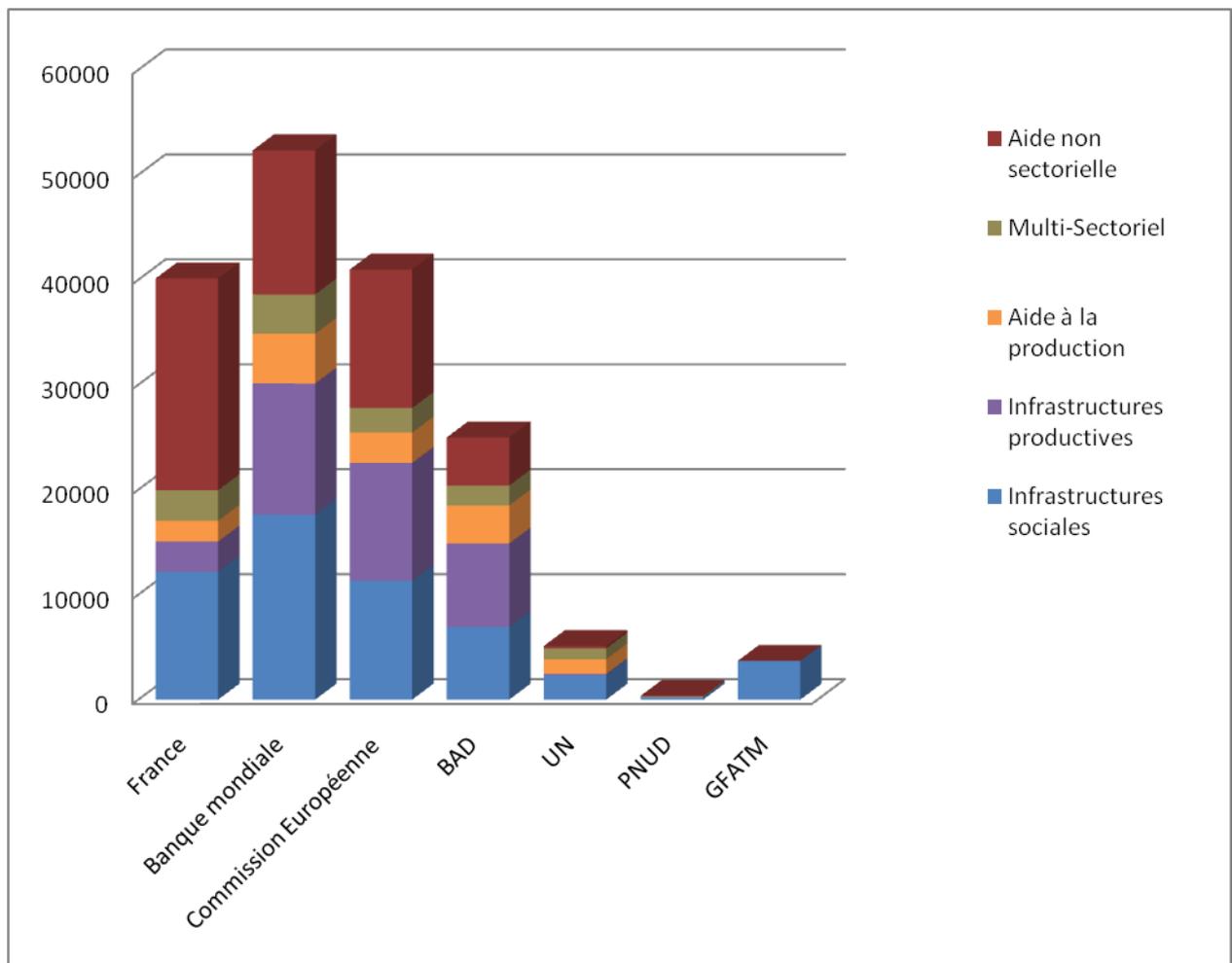
Malgré ces réserves relatives à la fiabilité des données d'aide sectorielle, il est utile d'analyser la répartition de l'aide multilatérale dans la zone étudiée. Le Graphique 6 suggère que les pays africains de la ZSP reçoivent un tiers de leur aide sous forme d'aide non-sectorielle. Au sein des deux-tiers d'aide sectorielle, la moitié est allouée aux infrastructures sociales, en cohérence avec la priorité des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD).

Graphique 6 : Répartition sectorielle des engagements totaux (bilatéraux et multilatéraux) aux pays africains de la ZSP
(2002-2007, en \$ constants)

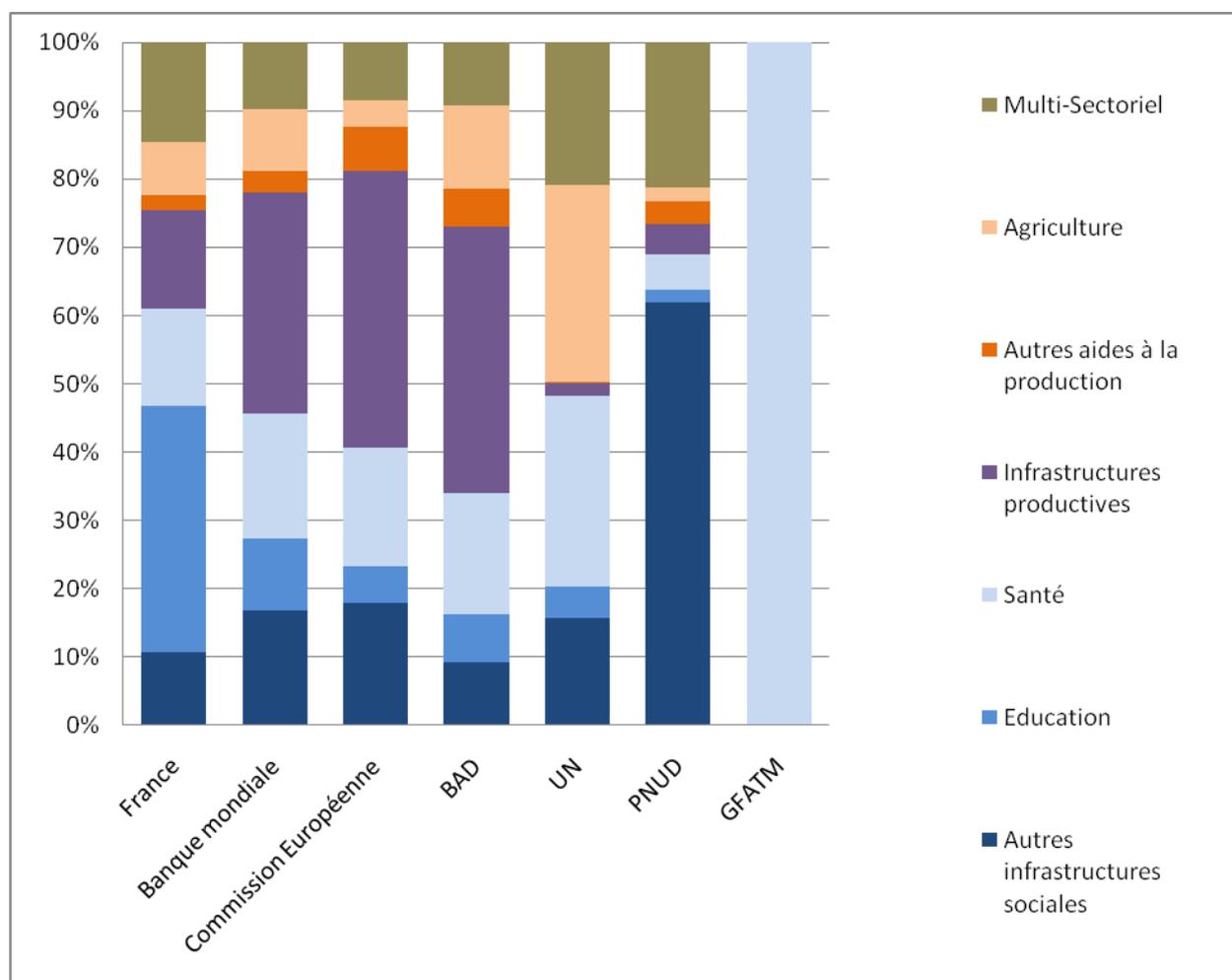


Les priorités sectorielles semblent toutefois sensiblement varier d'un bailleur à l'autre (Graphiques 7 et 8). L'aide sectorielle française et du PNUD aux pays africains de la ZSP est constituée aux deux tiers d'aides aux infrastructures sociales, tandis que la Banque Mondiale et la Commission Européenne n'allouent que 40 à 45% de leur aide sectorielle à ce type d'infrastructures. Les infrastructures productives reçoivent relativement plus d'attention de la part de ces deux bailleurs (près de 40% de l'aide sectorielle).

Graphique 7 : Répartition sectorielle des engagements aux pays africains de la ZSP
(par bailleur, 2002-2007, \$ constants)



Graphique 8 : Répartition sectorielle des engagements aux pays africains de la ZSP
(par bailleur, 2002-2007, en %)



c) Les indicateurs de structure

Il existe actuellement 263 institutions multilatérales éligibles à l'aide publique au développement. Le nombre d'institutions qui interviennent dans les pays receveurs est plus réduit, mais le potentiel de fragmentation de l'aide dans les pays receveurs est clairement élevé. La structure de l'intervention des bailleurs multilatéraux peut être décrite par de indicateurs de concentration dans les pays receveurs⁷. Une simple inversion de l'échelle de lecture de ces indicateurs donne alors une mesure de la fragmentation. Il est cependant utile de compléter ce type d'indicateurs par des indicateurs de polarisation, qui informent sur les poids relatif du ou des principaux donateurs. Ces deux types d'indicateurs sont présentés, puis ils sont combinés pour proposer une typologie des structures de l'aide multilatérale.

⁷ Le rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale propose une analyse de la fragmentation de l'aide à la fois du point de vue des institutions multilatérales et du point de vue des pays receveurs. Cette dernière analyse s'appuie essentiellement sur le nombre de bailleurs présents et l'importance des principaux donateurs, mais sans utiliser d'indicateurs synthétiques de structure.

La mesure de la fragmentation

Une première manière simple de mesurer la concentration consiste à calculer la part des deux (ou n) principaux bailleurs, c'est-à-dire en général dans notre cas la Banque Mondiale et la Communauté européenne (annexe 2). Il apparaît que pour la moitié des pays, les deux premiers bailleurs représentant plus des 2/3 de l'aide multilatérale, et plus de 50% pour 38 des 43 pays de la zone. Afin de disposer d'une mesure plus synthétique, nous calculons ensuite l'indice Herfindhal-Hirschman (HH), l'indicateur de concentration le plus usuel. Il est construit en calculant la part de chacun des (n) donateurs multilatéraux dans le total de l'aide multilatérale (la part du donateur i est notée s_i), puis en effectuant la somme de ces parts au carré⁸. Pour mesurer la fragmentation de l'aide, on calcule le complément à 1 de cet indicateur :

$$FRAG = 1 - HH = 1 - \sum_i^n (s_i)^2$$

Un indicateur alternatif de la fragmentation est l'indice de Theil, qui est plus complexe à interpréter en niveau, mais qui possède l'avantage de pouvoir être décomposé⁹. Il a été utilisé dans des études récentes pour décrire l'évolution de la fragmentation (cf. infra), et sera utilisé pour tester la robustesse des résultats dans la deuxième partie de cette étude.

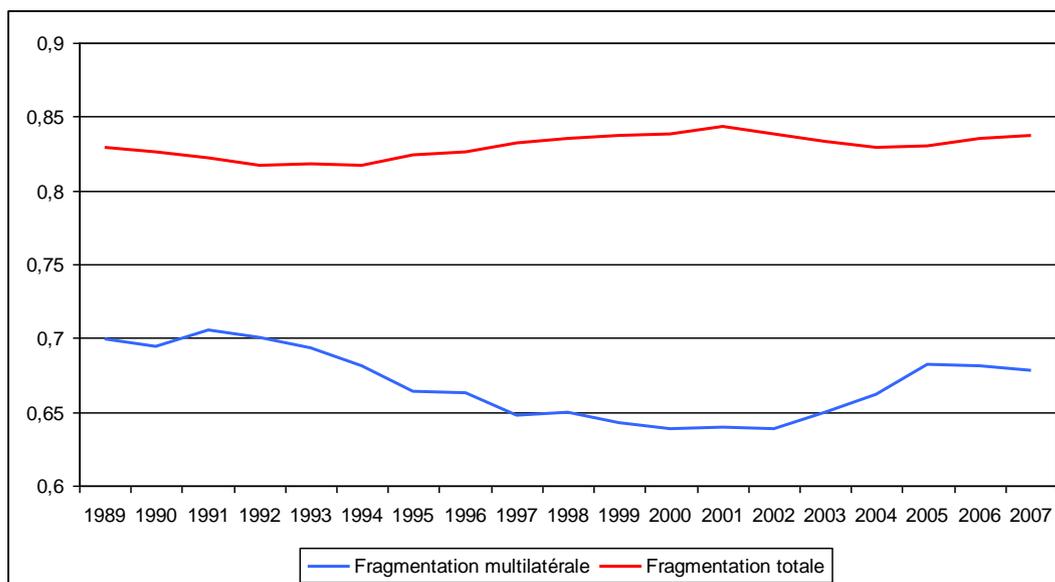
L'évolution de l'indice de fragmentation montre une stabilité de la fragmentation de l'aide totale pour la moyenne des pays africains de la ZSP entre 1988 et 2007 (cf. graphique 9). La fragmentation de l'aide multilatérale décroît dans les années 1990 avant d'augmenter légèrement depuis 2002, probablement sous l'effet de l'émergence des grands fonds fiduciaires reportés dans la base du CAD. Le maintien d'une fragmentation élevée est confirmé par des études récentes¹⁰.

⁸ La valeur minimum de cet indicateur dépend du nombre (n) de bailleurs présents. Précisément, la valeur minimum de l'indicateur – qui correspond à une situation où tous les intervenants possèdent la même « part de marché » – est égale à $1/n$. Afin que cet indice varie entre 0 et 1, il est possible de le normaliser en rapportant l'écart entre la valeur observée et le minimum ($H - 1/n$) et l'écart maximum possible ($1 - 1/n$), soit: $H^* = (H - 1/n) / (1 - 1/n)$. Cette normalisation possède un impact limité lorsque le nombre de bailleurs est élevé. En outre, cette normalisation mesure la répartition entre les bailleurs présents, mais neutralise le nombre de bailleurs, c'est pourquoi nous utilisons l'indicateur non normalisé.

⁹ Précisément, il permet de distinguer la fragmentation intra-groupe et la fragmentation inter-groupes lorsque plusieurs groupes peuvent être distingués dans l'ensemble des éléments concourant à la fragmentation.

¹⁰ En s'appuyant sur des indicateurs de Theil, Aldasoro, Nunenkamp et Thiele (2009) observent peu de progrès dans la réduction de la prolifération de l'aide et dans la coordination des donateurs, mais leur étude ne s'intéresse qu'aux bailleurs bilatéraux. Le rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale met également en évidence la persistance de la fragmentation (cf. cartes 6.2 et 6.3 p.68 et tableau 6.2 p.71-72).

Graphique 9: Évolution de la fragmentation moyenne de l'aide totale et multilatérale dans les pays africains de la ZSP, 1989-2007



Note : La fragmentation est calculée comme une moyenne simple de la fragmentation mesurée pour chaque pays, puis lissée en moyenne mobile sur 3 ans.

La mesure de la polarisation

Afin de décrire de manière plus précise la structure de l'aide, il est utile de calculer des indicateurs de polarisation, qui apportent une information sur le poids relatif des principaux donateurs, pour un niveau de fragmentation donné. Nous calculons un indicateur de bipolarisation qui permet de mesurer la proximité de la structure observée avec une structure où deux donateurs se répartissent de manière équilibrée (50% -50%) le total de l'aide multilatérale¹¹. Précisément nous calculons l'indice Reynal-Querol à partir des parts de chacun des donateurs multilatéraux (s_i)¹²

$$POL = 1 - \sum_i^n s_i \cdot 4 \cdot (1/2 - s_i)^2$$

Cet indicateur nous permet d'identifier les structures bipolaires (fréquentes dans la zone d'étude, avec un poids élevé de la Commission Européenne et de la Banque Mondiale) de manière continue, sans avoir à fixer de manière arbitraire un seuil au-delà duquel la structure est bipolaire. Alors que l'indice de Herfindhal-Hirschman identifie les situations de concentration (1 bailleur très dominant) et de fragmentation (grand nombre de « petits » bailleurs), l'indice Reynal-Querol permet de distinguer dans les situations où la fragmentation est intermédiaire, les cas où l'aide multilatérale est proche d'une structure bipolaire (cf. tableau 2 et schéma 1).

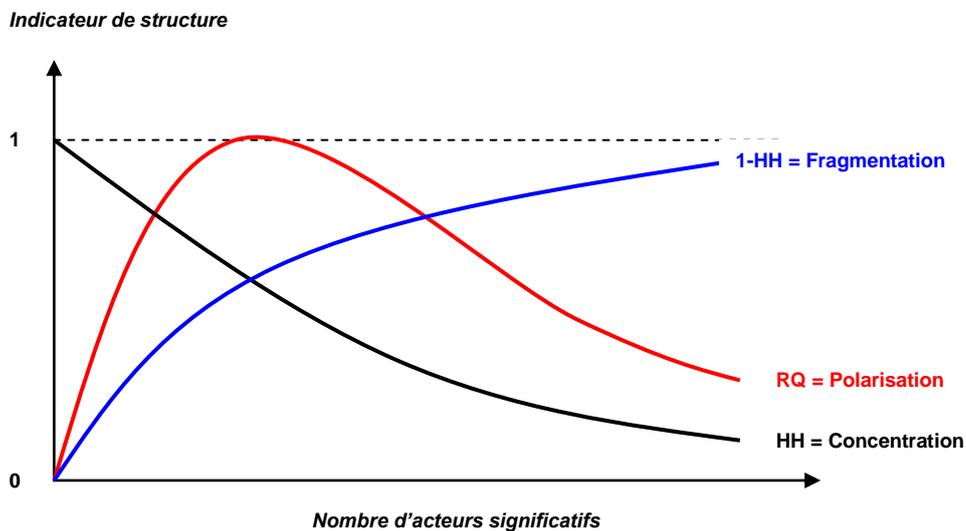
¹¹ Il est possible de calculer de la même façon d'autres indicateurs de polarisation qui comparent la structure observée à une structure type tripolarisée (3 donateurs délivrant chacun 1/3 de l'aide) ou multipolarisée (n donateurs délivrant chacun 1/nème de l'aide).

¹² Voir Reynal-Querol 2002, pour une description et une justification plus détaillées de cet indicateur.

Tableau 2 : Description des structures-type

Nom	Description structure types	Fragmentation (1-HH) Bipolarisation (RQ)	
Unipolaire 1 (pur)	1 donateur 100%	0	0
Unipolaire 2	1 donateur 80% + reste fragmenté	0,33	0,52
Bipolaire 1 (pur)	2 donateurs 50%	0,5	1
Tripolaire 1 (pur)	3 donateurs 33%	0,67	0,88
Tétrapolaire 1 (pur)	4 donateurs 25%	0,75	0,75
Fragmentation 2	10 donateurs 10%	0,9	0,36
Fragmentation 1 (pure)	100 donateurs 1%	1	0,04

Schéma 1: Les indicateurs de structure : concentration, fragmentation et polarisation



Une typologie simple des structures de l'aide

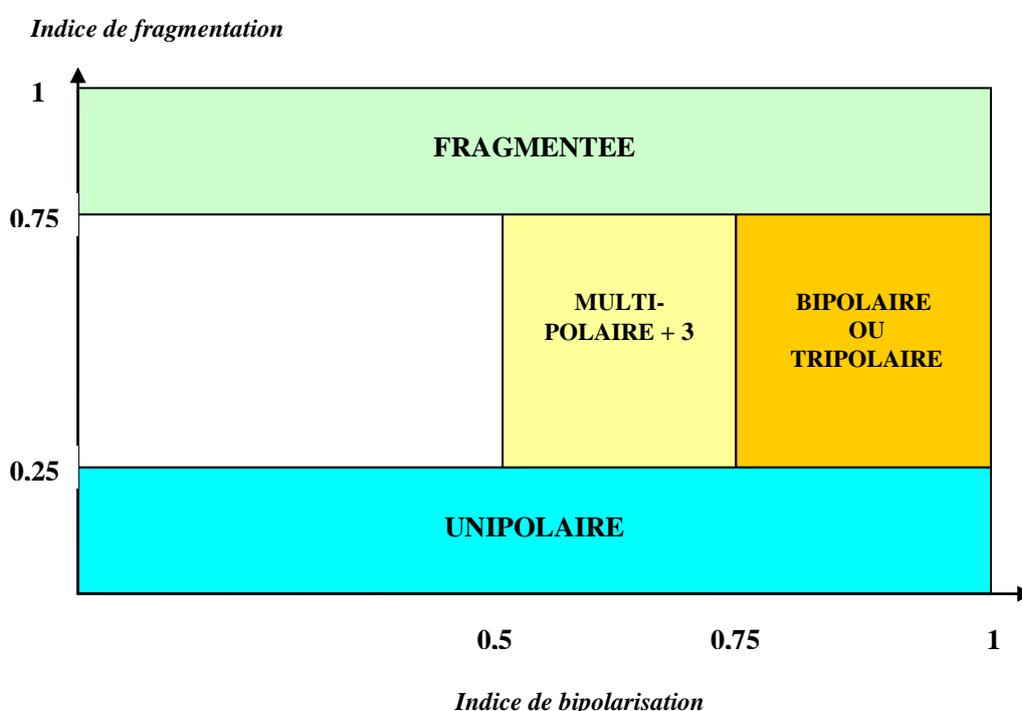
A partir de la combinaison des indices de fragmentation et de bipolarisation présentés, il est ensuite possible de construire des catégories décrivant la structure de l'aide multilatérale (cf. tableau 3 et schéma 2). Les valeurs faibles (< 0,25) et fortes (> 0,75) de l'indice de fragmentation permettent de définir respectivement les structures « unipolaire » et « fragmentées ». L'indice de polarisation est ensuite utilisé pour discriminer parmi les valeurs intermédiaires de l'indice de fragmentation entre les structures « bipolaire ou tripolaire », lorsque l'indice de polarisation est supérieur à 0,75 et « multipolaires ayant plus de 3 pôles, multipolaires +3 » lorsque cet indicateur est compris entre 0,50 et 0,75. Le regroupement des situations bipolaires et tripolaires répond à un souci de simplicité de la classification, mais également au fait qu'une situation tripolaire correspond à un indicateur de bipolarisation élevé (0,88 pour une tripolarisation parfaite, cf. tableau 2 et supérieure à 0,75 pour les structures tripolaires « imparfaites ». Par construction, lorsque la polarisation

est faible ($< 0,50$), la fragmentation est soit très forte, soit très faible donc la dernière catégorie (fragmentation intermédiaire, polarisation faible) n'est pas observée.

Tableau 3 : Définition des catégories

Nom	Description catégorie	Fragmentation (1-HH)	Bipolarisation (RQ)
Unipolaire	1 donateur très dominant	$< 0,25$	
Bipolaire	2 ou 3 donateurs dominants	$0,25 < < 0,75$	$> 0,75$
Multipolaire	Plus de 3 donateurs dominants	$0,25 < < 0,75$	$0,50 < < 0,75$
Fragmenté	Pas de donateur dominant	$> 0,75$	

Schéma 2 : Les catégories de structure en fonction des indicateurs de fragmentation et polarisation



En appliquant cette typologie sur les données d'aide multilatérale décaissée, en moyenne sur la période 1988-2007, la plupart (77%) des pays de la zone révèlent une structure multipolaire (cf. annexe 3). Un seul pays apparaît comme « unipolaire » -l'Afrique du sud¹³-, mais d'autres pays à revenu intermédiaire (Maroc, Tunisie, Algérie, Gabon..) possèdent des structures proches. Cette corrélation est notamment expliquée par le fait que ces pays ne sont pas éligibles aux prêts concessionnels IDA, mais seulement aux prêts de la BIRD, non comptabilisés comme de l'aide au développement. Cependant, il est probable que

¹³ Les données relatives à l'Afrique du sud démarrent en 1994.

cela est également dû à la capacité de ces États de refuser certains flux d'aide¹⁴. A l'inverse, une dizaine de pays (21%) qui partagent la caractéristique d'être des petits pays ont une aide multilatérale très fragmentée. Une explication possible, très négative en termes de coordination, serait une logique de visibilité au moindre coût pour les petites institutions multilatérales. Deux autres résultats méritent d'être mentionnés. D'une part la corrélation entre la fragmentation multilatérale et la fragmentation totale est très imparfaite. Alors que Djibouti fait partie des pays les plus fragmentés pour l'aide multilatérale, il apparaît peu fragmenté sur le critère de la fragmentation totale, et l'Ouganda présente un profil inverse, ce qui suggère que des logiques d'allocation différentes existent entre les bailleurs multilatéraux et bilatéraux. D'autre part, le nombre de bailleurs informe peu sur le degré de fragmentation, la plupart des pays receveurs ayant à faire avec une douzaine de donateurs multilatéraux¹⁵ et une trentaine de donateurs au total¹⁶.

La structure de l'aide multilatérale sectorielle permet d'apprécier la fragmentation de l'aide au niveau opérationnel. La santé apparaît comme le secteur le plus soumis à la fragmentation (cf. tableau 4), puisque les 2/3 des pays apparaissant dans la catégorie « fragmentée » ou « multipolaire ». La fragmentation est encore plus nette si l'on définit le secteur de la santé au sens large (c'est-à-dire en incluant les catégories « Santé » « Politiques en matière de population, santé et fertilité » et « Distribution d'eau et assainissement »). Ce résultat est logique puisque les flux d'aide sont plus nombreux en agrégeant les trois secteurs reliés à la santé. Dans le secteur de l'éducation, aucun pays n'entre dans la catégorie « fragmentée », et les pays de la zone se répartissent de manière relativement équilibrée entre les trois autres catégories¹⁷. L'aide dédiée au secteur de l'agriculture est clairement beaucoup plus concentrée puisque tous les pays sont « bipolaires » ou « unipolaires ». Les faibles montants alloués à l'agriculture expliquent une part de ce résultat.

Tableau 4 : Synthèse de la structure de l'aide sectorielle engagée (SNPC)

	Agriculture	Education	Santé	Santé au sens large
Fragmentée			21%	28%
Multipolaire		32%	44%	44%
Bipolaire	81%	47%	35%	28%
Unipolaire	19%	21%		

¹⁴ Ce cas de figure a été cité à plusieurs reprises lors de nos entretiens aux sièges des institutions, mais il est rare en Afrique car il s'agit alors le plus souvent de pays qui présentent une faible dépendance par rapport à l'aide.

¹⁵ Les extrêmes sont le Liberia (8) et le Sénégal (14). La carte 6.2 (p.68) du Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale illustre clairement cette homogénéité du nombre d'agences multilatérales.

¹⁶ Les extrêmes sont les Comores (18) et l'Éthiopie, l'Ouganda, Kenya et Mozambique (37)

¹⁷ L'Afrique du sud est parfaitement unipolaire, puisqu'elle reçoit quasiment toute son aide multilatérale « éducation » de la Commission Européenne.

I-2 Complémentarités dans les choix d'allocation géographique et sectorielle

L'objet de notre étude est d'identifier les interactions des interventions des principales institutions multilatérales dans les pays africains de la ZSP. Aussi tenterons-nous de comprendre si la structure de l'aide multilatérale (fragmentée, polarisée, concentrée) influence son efficacité. Cela fera l'objet de la section II-2. Un préalable à cette analyse en termes d'efficacité consiste à faire un état des lieux des stratégies d'allocation d'aide des institutions multilatérales dans les pays africains de la ZSP. En effet, une telle analyse nous permettra d'identifier de potentielles stratégies d'avantage comparatif poursuivies par les bailleurs et de mieux comprendre les résultats obtenus lors de l'étude de l'efficacité des interventions multilatérales.

Pour mener cet état des lieux, nous procédons en deux étapes. Tout d'abord, nous explorons les complémentarités dans les choix d'allocation géographique des institutions multilatérales. Ensuite, nous approfondissons notre analyse en estimant les complémentarités existant au niveau des choix d'allocation sectorielle.

Par ce faire, nous procédons à une analyse économétrique d'allocation géographique, puis sectorielle, de l'aide. Notre étude ne concerne que la BAD, la Banque Mondiale et la Commission Européenne. En effet, les données du PNUD disponibles dans la base SNPC ne sont pas suffisamment renseignées pour que nous puissions les exploiter (c.f. section I-1. pour une discussion).

Notre analyse suggère que les allocations géographiques de la BAD, de la Banque Mondiale et de la Commission Européenne ne sont pas vraiment complémentaires. En revanche, au niveau sectoriel, certaines complémentarités sont identifiées dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Pour comprendre nos résultats économétriques, nous complétons notre analyse par une présentation des entretiens que nous avons eus à ce sujet auprès des trois institutions en question. Nous avons également recours à des statistiques descriptives sectorielles.

a) Complémentarités dans les choix d'allocation géographique

La complémentarité ou division du travail entre les bailleurs de fonds peut s'exercer à différents niveaux. En se fondant sur le Code de Conduite de l'Union Européenne en matière de complémentarité et de division du travail¹⁸, Berthélemy, Crozet et Rodella (2008), distinguent cinq notions de complémentarité:

- **Complémentarité au niveau du pays partenaire** : la fragmentation de l'aide reçue par un pays partenaire conduit à un fardeau administratif excessif (pouvant s'interpréter en termes de coûts de transaction) et se traduit par ailleurs par une

¹⁸ EU Code of Conduct on Complementarity and Division of Labour in Development Policy, Note du Conseil 9558/07 du 15 mai 2008.

allocation sous-optimale des ressources avec une concentration excessive d'actions dans certains domaines d'intervention au détriment d'autres domaines.

- **Complémentarité sectorielle** : il n'est pas optimal que toutes les agences d'aide interviennent dans tous les secteurs. Quelques donateurs spécialisés ont développé des savoir-faire très spécifiques (comme par exemple l'UNICEF ou le Fonds mondial), d'autres ont établi des priorités sectorielles pour leur action. En l'absence de recherche d'une complémentarité sectorielle, certains secteurs peuvent se retrouver « orphelins ».
- **Complémentarité géographique** : on peut noter une tendance à la concentration de l'aide sur certains pays partenaires, tandis que d'autres pays sont relativement négligés par les donateurs. Même s'il est légitime et souhaitable que plusieurs agences d'aide soutiennent un même pays partenaire, une certaine dose de complémentarité géographique est souhaitable pour éviter une fragmentation excessive de l'aide dans certains pays et une présence insuffisante des donateurs dans d'autres pays.
- **Complémentarité verticale** : ce concept fait référence à l'émergence de fonds verticaux et d'organisations régionales comme acteurs majeurs de l'architecture d'aide internationale. Il est évidemment souhaitable que l'émergence de ces nouvelles institutions ne vienne pas dupliquer les agences multilatérales existantes.
- **Complémentarité des modalités et des instruments** : les différentes agences ne font pas toutes appel aux mêmes instruments, par exemple les banques multilatérales de développement font principalement des prêts bonifiés tandis que la Commission Européenne et les agences des Nations Unies font principalement des dons. De même, certaines agences préfèrent utiliser certaines modalités plutôt que d'autres, par exemple la Commission Européenne privilégie actuellement l'aide budgétaire contrairement à d'autres agences. Il est souhaitable de combiner de manière appropriée les instruments et les modalités en fonction de la situation du pays partenaire. Il s'agit là aussi d'un domaine où la synergie entre les agences d'aide peut être renforcée.

Dans cette section, nous explorons essentiellement les complémentarités géographiques et sectorielles. Il convient toutefois de garder à l'esprit qu'il s'agit de deux dimensions spécifiques de la complémentarité. En cela, notre analyse des choix d'allocation géographique et sectorielle ne traite pas la question de la complémentarité entre bailleurs de manière exhaustive.

Comment tester l'existence de complémentarités au niveau géographique ?

Pour tester l'existence de complémentarités dans les choix d'allocation géographique des institutions multilatérales, nous procédons à l'estimation d'une équation d'allocation pour chaque bailleur (BAD, Banque Mondiale et Commission Européenne) dans laquelle nous introduisons les montants d'aide alloués par les autres institutions. Cela nous permet

d'identifier si les choix d'allocation géographique de ces trois bailleurs sont corrélés, ainsi que le sens de la corrélation.

La littérature sur l'allocation géographique de l'aide

De telles estimations d'allocation d'aide sont couramment effectuées pour tenter de révéler les critères d'allocation des bailleurs de fonds. Depuis la fin des années 90, un consensus a émergé concernant l'existence de critères d'allocation relevant : (i) des intérêts propres du donateur ; (ii) des besoins en aide des pays receveurs ; et (iii) du « mérite » des pays receveurs – mérite le plus souvent évalué en termes de choix de politiques économiques ou de qualité de la gouvernance.

Les études économétriques des critères d'allocation géographique de l'aide portent le plus souvent sur les bailleurs bilatéraux. Elles mettent en évidence l'importance des intérêts géostratégiques et économiques des pays donateurs dans leurs choix d'allocation. Si des différences apparaissent en fonction de la période analysée et du pays donateur¹⁹, la faveur des anciennes colonies dans les choix d'allocations demeure relativement consensuelle dans la littérature²⁰. De même, les intérêts commerciaux semblent nettement présents dans les choix d'allocation²¹. Les besoins économiques et sociaux des pays receveurs sont aussi pris en considération par les donateurs bilatéraux. Le niveau de développement, généralement saisi par le revenu par habitant, semble être dans la majorité des études un déterminant important des montants d'aide reçus²².

Les pays donateurs sont également sensibles à la « bonne gouvernance » des pays en développement. La bonne gouvernance renvoie ici au respect des libertés civiles et des droits politiques, au contrôle de la corruption et à la qualité des politiques économiques. Des différences apparaissent toutefois au sein des bailleurs²³ : à titre d'exemple, il semble que les pays scandinaves et l'Australie donnent plus d'aide aux gouvernements relativement moins corrompus alors que l'étendue de la corruption est positivement corrélée avec l'aide des Etats-Unis. Ce pays semble néanmoins favoriser les démocraties aux régimes autocratiques. Notons également que le processus de démocratisation semble affecter positivement les montants d'aide reçus par les pays en développement²⁴.

Initialement peu d'études se sont intéressées aux choix spécifiques d'allocation des bailleurs de fonds multilatéraux, si ce n'est pour les comparer aux critères d'allocation bilatéraux. Une exception porte toutefois sur l'aide de la Banque Mondiale qui a fait l'objet d'analyses dès les années 70. Celles-ci révèlent que la Banque Mondiale ne tenait alors pas

¹⁹ Meernik *et al.* (1998) et McGillivray (2003) étudient l'allocation des Etats-Unis, McGillivray et Oczkowski (1992) celle de la Grande-Bretagne. Tarp *et al.* (1998) s'intéressent plus particulièrement à l'aide du Danemark, et Gounder (1994, 1999) à celle de l'Australie. Certaines études adoptent une approche comparative des différents bailleurs (tant bilatéraux que multilatéraux). C'est le cas notamment d'Alesina et Dollar (2000), d'Alesina et Weder (2002), de Berthélemy et Tichit (2004) et de Berthélemy (2006).

²⁰ Voir par exemple, Alesina et Dollar (2000).

²¹ Voir par exemple, Berthélemy et Tichit (2004), Berthélemy (2006).

²² Younas (2008) met en évidence que les pays de l'OCDE allouent plus d'aide aux pays où la mortalité infantile est élevée. Thiele *et al.* (2007) trouvent que l'ensemble de la communauté des bailleurs apporte plus d'assistance aux pays sévèrement affectés par la sous-nutrition et l'épidémie du VIH/SIDA.

²³ Voir Alesina et Weder (2002).

²⁴ Alesina et Dollar (2000).

compte des performances des pays receveurs dans son allocation d'aide et avait un modèle d'allocation politico-économique²⁵. Plus récemment, l'influence de la qualité des politiques économiques sur l'allocation de la Banque Mondiale a été débattue, sans qu'un consensus puisse émerger²⁶.

La politique de coopération de la Commission Européenne a également fait l'objet d'études spécifiques. Sur la période 1975-1980, il semble que l'aide de la Commission ait été motivée par les besoins des pays en développement – mesurés par le déficit de la balance des comptes courants et l'indice de qualité de vie physique de la population (moyenne de l'espérance de vie, du taux de mortalité infantile et du taux d'alphabétisation). La CE accordait également plus de financements aux pays francophones ainsi qu'aux pays dans lesquels les Etats membres de l'Union avaient des intérêts commerciaux²⁷. Une étude plus récente aboutit toutefois à des conclusions sensiblement différentes. Elle met en évidence que la Commission Européenne ne tient que très peu compte des besoins des pays receveurs et favorise les pays dits ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique)²⁸.

Enfin, les facteurs expliquant l'allocation de l'aide de quatre banques régionales de développement (Banque africaine, asiatique, caribéenne et inter-américaine de développement) et de trois agences des Nations Unies (PNUD, UNICEF, UNTA) ont également été récemment étudiés²⁹. Ces institutions multilatérales, à l'exception du PNUD, semblent prendre en compte les besoins économiques des pays receveurs – saisis par le revenu par habitant. En ce qui concerne les besoins de développement humain (approximé par un faible score à l'indice de qualité de vie physique de la population), ces derniers sont pris en compte par les agences des Nations Unies mais pas par les banques régionales qui se concentrent principalement sur les besoins économiques. La Banque Inter-américaine de Développement est l'unique exception. Les trois agences des Nations Unies allouent plus d'aide aux pays géographiquement plus distants du Japon, de l'Europe occidentale et des Etats-Unis. Les quatre banques régionales et les trois agences des Nations Unies ne semblent pas tenir compte du respect des libertés politiques et de l'étendue de la corruption dans les pays en développement.

L'aide multilatérale totale a également fait l'objet d'analyses récentes. Elle semble être ciblée sur les pays les plus pauvres et les plus peuplés. Elle semble également répondre à des incitations similaires à celles des donateurs bilatéraux. Ainsi, l'Egypte et les anciennes colonies reçoivent, *ceteris paribus*, plus de financements multilatéraux. Enfin, les améliorations dans le domaine du respect des libertés civiles et des droits politiques sont systématiquement récompensées par la communauté des bailleurs multilatéraux³⁰. Les pays corrompus ne semblent toutefois pas recevoir moins d'aide multilatérale³¹.

²⁵ Frey et Schneider (1986).

²⁶ Burnside et Dollar (2000) suggèrent que l'aide multilatérale, et notamment de la Banque Mondiale, tient compte de la qualité des politiques économiques des pays receveurs. Ce résultat est toutefois démenti par l'analyse de Nunnenkamp (2002), qui conclut que la qualité des politiques n'a pas d'influence sur l'allocation de l'aide de la Banque Mondiale.

²⁷ Tsoutsoplides (1991).

²⁸ Berthélemy (2006).

²⁹ Neumayer (2003a).

³⁰ Neumayer (2003b).

³¹ Alesina et Weder (2002).

Enfin, une étude récente assez proche de notre problématique tente d'identifier l'existence de comportements moutonniers, d'imitation, dans les allocations d'aide des différents donateurs³². Elle met en évidence l'absence d'un tel comportement pour les bailleurs multilatéraux, tandis qu'il semble exister pour les bailleurs bilatéraux.

Le modèle estimé et la méthode

En nous fondant sur cette vaste littérature visant à déterminer les critères d'allocation des aides bilatérales et multilatérales, nous procédons à des estimations économétriques pour révéler les choix d'allocation de la BAD, de la Banque Mondiale et de la Commission Européenne. Dans la tradition de la littérature existante, les variables de contrôle que nous introduisons dans notre analyse saisissent les besoins, les intérêts propres et les liens historiques, ainsi que le 'mérite' en termes de gouvernance.

Pour identifier les complémentarités géographiques entre les allocations de la BAD, de la Banque Mondiale et de la Commission Européenne, nous introduisons, aux côtés des variables de contrôle traditionnelles, les montants d'aide alloués par les autres bailleurs. Le modèle d'allocation géographique de l'aide est présenté dans l'encadré 1.

Notre approche permettra ainsi de révéler les critères d'allocation de la BAD, de la Banque Mondiale et de la Commission Européenne. Il sera alors intéressant de les comparer aux critères d'allocation théoriques de ces institutions. La BAD et la Banque Mondiale disposent toutes deux de formules d'allocation de leur aide relativement transparentes. Leurs allocations fondées sur les performances (ou PBA, *Performance-based allocation*) sont très similaires, tant par la formule retenue que par les indicateurs utilisés pour les mettre en œuvre (voir encadré 2). Dans la cadre du dixième FED, la Commission Européenne s'est également munie de critères d'allocation relevant des performances, besoins et handicaps des pays receveurs (voir encadré 2).

Les variables et les données

Aux côtés des montants d'aide des autres donateurs, nos estimations économétriques saisissent un ensemble de facteurs, $X_{j,t}$, susceptibles d'influencer l'allocation des aides de la BAD, de la Banque Mondiale et de la Commission Européenne. Nous nous fondons sur la littérature existante, ainsi que sur les modèles d'allocation théorique des trois institutions présentés dans l'encadré 2, pour définir cet ensemble de facteurs. Nous les classons suivant les trois catégories de critères retenues dans la littérature. Cette classification peut paraître artificielle puisque la plupart des variables, en fonction de leur signe dans les estimations, peuvent appartenir à différentes catégories :

- (1) des variables de *besoins économiques et sociaux* telles le revenu par habitant, le taux de scolarisation, le taux de mortalité infantile. Le revenu au carré est également introduit dans les estimations pour saisir un biais en faveur des pays à revenu intermédiaire parfois identifié dans la littérature³³ ;

³² Frot et Santiso (2009).

³³ Dowling et Hiemenz (1985).

Encadré 1 : Modèle d'allocation géographique et méthode d'estimation

Nous estimons, pour chaque bailleur de fonds i ($i =$ Banque Mondiale, Commission Européenne, Banque africaine de développement), une équation $Eq[i]$, de la forme :

$$A_{j,t}^i = \alpha_1 X_{j,t} + \alpha_2 A_{j,t}^{-i} + \alpha_3 \tau_t + \varepsilon_{j,t}, \quad (1)$$

où $A_{j,t}^i$ est le montant d'aide alloué par le bailleur i au pays receveur j en temps t , $X_{j,t}$ représente un ensemble de caractéristiques des pays receveurs j , $A_{j,t}^{-i}$ saisit les aides des autres bailleurs de fonds au pays j en temps t et τ_t sont des muettes temporelles.

Ces estimations sont effectuées sur le sous-échantillon de pays africains de la ZSP. Toutes les variables sont calculées en moyenne sur quatre sous-périodes de 4 ans (1990-1993, ..., 2002-2005).

Pour saisir $A_{j,t}^i$ et $A_{j,t}^{-i}$ nous utilisons les données d'engagements en dollars constants par habitant (source : SNPC). Cela a des implications au niveau de la méthodologie que nous utilisons. En effet, $A_{j,t}^i$ est une variable censurée à gauche, puisque certains pays receveurs, certaines années, ne bénéficient pas d'engagements de la part du bailleurs i . Cette censure à gauche pourrait biaiser nos résultats si nous n'employons pas une méthode d'estimation adaptée. Pour cela, nous optons pour la méthode Tobit.

En fonction du donateur que l'on considère le problème de censure est plus ou moins important. La Commission Européenne annualisant ses engagements, le problème de censure est quasiment absent. En ce qui concerne la Banque Mondiale et la BAD, un peu moins de 30% des observations sont censurées, sur l'échantillon de pays africains de la ZSP.

Notre méthode d'estimation doit également nous permettre de traiter le problème de l'endogénéité des variables d'aide introduites en variables explicatives, $A_{j,t}^{-i}$. Pour traiter ce problème, nous instrumentons les variables d'aide des autres bailleurs, $A_{j,t}^{-i}$.

Notre analyse économétrique est structurée de la manière suivante :

1. Identification des variables de contrôle spécifiques à chaque bailleur ($X_{j,t}$). Estimation en Tobit.
2. Tests de robustesse : estimation par la méthode des MCO (Moindres Carrés Ordinaires) et WITHIN (contrôle pour les effets fixes pays).
3. Instrumentation des variables $A_{j,t}^{-i}$: Estimations en DMC (Doubles Moindres Carrés) et TMC (Triples Moindres Carrés). Les instruments utilisés sont le sous-ensemble des variables $X_{j,t}$ spécifique à chaque bailleur ainsi que des instruments externes dans la tradition de Tavares (2003) (l'aide totale des cinq principaux bailleurs bilatéraux pondérée par la distance culturelle et géographique). La validité des instruments utilisés est testée par un test de Sargan de sur-identification. Nous vérifions également que le R2 partiel de la première étape est suffisamment élevé et que les instruments peuvent être exclus de l'équation finale.

Encadré 2 : Les critères d'allocation théoriques des quatre institutions

Allocation fondée sur les performances (PBA) – BAD (FAD) et Banque Mondiale (AID)

L'allocation de la Banque Mondiale (AID) suit une formule d'allocation qui tient compte des besoins en aide des pays receveurs ainsi que de leurs performances. Les besoins en aide sont mesurés par la taille du pays (population) ainsi que son revenu par habitant. Les performances quant à elles sont saisies par un indicateur composite fondé à 80% sur le CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment*) et à 20% sur l'ARPP (*Annual Report on Portfolio Performance*). Le CPIA est une mesure de la qualité des institutions et des choix de politiques économiques menées par les pays receveurs. L'ARPP, quant à lui, est une mesure du risque au niveau de la réalisation des projets d'aide. En pondérant les besoins et les performances des pays receveurs, l'AID identifie une allocation indicative à partir de laquelle l'allocation définitive est déterminée. L'ampleur de l'écart entre l'allocation réelle par pays et l'allocation indicative du modèle est substantielle, puisqu'en moyenne elle atteint environ un tiers³⁴.

La BAD (FAD) utilise une formule d'allocation et des indicateurs très proches de ceux de l'AID. L'indicateur de performance est une moyenne pondérée du CPIA de la Banque Mondiale (26%), du CPPR (*Country Portfolio Rating*) (16%), l'équivalent de l'ARPP, et d'une évaluation de la qualité de la gouvernance (58%).

Dans les deux modèles d'allocation, des exceptions sont prévues pour permettre à des pays confrontés à des situations particulières (post-conflit, fragilité, etc.) de recevoir plus d'aide que prévu par la formule d'allocation, compte tenu notamment de leurs performances.

Le consensus européen pour le développement – CE

La Commission Européenne (FED) s'est également munie de règles d'allocation fondées sur les besoins des pays receveurs et leurs résultats (voir le Journal officiel et l'Union européenne, 2006). Les critères fondés sur les besoins ont trait à la population, au revenu par habitant et à l'étendue de la pauvreté, à la répartition des revenus et au niveau de développement social. Les critères fondés sur les résultats concernent les progrès réalisés aux plans politique, économique et social, les progrès en matière de bonne gouvernance et d'utilisation efficace de l'aide, et en particulier la façon dont un pays utilise des ressources limitées pour le développement, en commençant par ses propres ressources. La Commission Européenne tient également compte des difficultés particulières auxquelles sont confrontés les pays en crise, en proie à des conflits ou exposés aux catastrophes naturelles.

PNUD

Pour mémoire, le PNUD a un modèle d'allocation de ses ressources non affectées reposant sur les principes suivants : une première partie est allouée aux pays en fonction de leur niveau de richesse par habitant ; une deuxième partie est répartie par les bureaux régionaux entre les pays de chaque région selon des critères de mérite et d'opportunité ; une troisième partie est attribuée selon un critère de besoins à des pays en crise. La troisième partie représente 7% des ressources et les deux premières le reste, avec des parts comparables.³⁵

³⁴ Voir Amprou et Chauvet (2004, 2006) pour une présentation détaillée du modèle d'allocation de l'AID.

³⁵ Voir Lipchitz et Delmont (2009).

- (2) des variables dites de "mérite" ou de performance, telles que le degré de démocratie, le respect des libertés civiles, le contrôle de la corruption, la qualité des institutions ;
- (3) des variables d'intérêt propre des bailleurs de fonds telles que l'ouverture au commerce extérieur, les investissements directs étrangers (IDE), la rente des ressources naturelles, une variable muette 'pays exportateur de pétrole' ou encore une variable muette 'pays francophones'.

Nous tenons également compte de la taille du pays receveur, saisie par la population, dans la mesure où un biais en faveur des petits pays a été mis en évidence de manière assez consensuelle dans la littérature sur l'allocation de l'aide.

Toutes ces variables, ainsi que leurs sources sont présentées en détail dans l'Annexe 4.

Existe-t-il des complémentarités dans les choix d'allocation géographique ?

Dans cette section, nous présentons les résultats de l'estimation du modèle de base pour chacune des trois institutions (BAD, Banque Mondiale et Commission Européenne). Nous procédons tout d'abord à des tests de spécification pour identifier, pour chaque bailleur, lesquelles des variables de contrôle $X_{j,t}$ influencent significativement leur allocation. Les résultats sont présentés dans les Annexes 5, 6 et 7 et synthétisés dans le Tableau 5 suivant.

Tableau 5 : Quel modèle d'allocation, pour quel bailleur ?

	BAD (FAD)	Banque Mondiale (AID)	Commission Européenne
Population	n.s.	n.s.	-
Revenu	- (p=0.126)	+	-
Corruption	+	n.s.	n.s.
Revenu au carré	n.s.	-	n.s.
Qualité des institutions (ICRG)	n.s.	+	n.s.
IDE (% PIB)	n.s.	-	n.s.
Rente des res. nat. (% PIB)	n.s.	+	n.s.
Taux de mortalité infanto-juv.	n.s.	+	n.s.
Libertés civiles (FH)	n.s.	n.s.	n.s.
Démocratie (Polity IV)	n.s.	n.s.	n.s.
Commerce (% PIB)	n.s.	n.s.	n.s.
Muette 'Pétrole'	n.s.	n.s.	n.s.
Education primaire	n.s.	n.s.	n.s.
Muette 'Francophone)	n.s.	n.s.	n.s.

Estimations en Tobit, présentées en Annexes 5, 6 et 7, sur l'échantillon de pays d'Afrique sub-saharienne de la ZSP.

Le coefficient négatif du revenu par habitant dans les équations de la BAD et de la Commission Européenne suggère que ces bailleurs favorisent les pays dont les besoins sont plus importants. La Banque Mondiale tient également compte du niveau de développement, saisi par le revenu par habitant, mais de manière non-linéaire. Le point de retournement correspond toutefois à un niveau de revenu par habitant très faible, tel que seuls 7 pays de notre échantillon se situent dans la partie croissante de cette relation : le Burundi, l'Éthiopie, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Niger, le Tchad et la République Démocratique du Congo.

Le biais en faveur des petits pays n'apparaît significatif que dans l'estimation de l'équation d'allocation de la Commission Européenne. Le niveau de corruption, quant à lui, ne semble influencer que l'allocation de la BAD (les pays plus corrompus reçoivent relativement moins d'aide). En revanche, l'indicateur agrégé de la qualité des institutions (ICRG, International Country Risk Guide), influence l'allocation de la Banque Mondiale, conformément au modèle d'allocation théorique de l'AID qui accorde un poids important aux facteurs de gouvernance. Dans le modèle d'allocation fondé sur les performances de l'AID, la qualité des institutions est saisie par l'indicateur CPIA (voir encadré 2), qui est très fortement corrélé avec l'indicateur ICRG que nous utilisons.

Enfin, l'allocation d'aide de la Banque Mondiale aux pays africains de la ZSP semble être également corrélée au taux de mortalité infanto-juvénile (positivement), aux IDE reçus par le pays (négativement) et à la rente des ressources naturelles (positivement). La corrélation positive entre l'aide engagée par la Banque Mondiale et le taux de mortalité infanto-juvénile dans les pays receveurs reflète la prise en compte des besoins d'aide des pays en développement par la Banque. De même, le coefficient négatif des IDE suggère une forme de complémentarité entre les différentes sources de financement du développement : les pays ayant accès aux marchés de capitaux internationaux reçoivent relativement moins d'aide³⁶. Enfin, la corrélation positive entre la rente des ressources naturelles et le montant d'aide engagé par la Banque Mondiale peut s'interpréter par le fait que les pays riches en ressources naturelles offrent de meilleures garanties quant au remboursement de l'aide, critère important pour une banque³⁷.

Nous aboutissons finalement à des modèles d'allocation relativement différents pour les trois institutions. Même s'ils ne correspondent pas parfaitement aux modèles d'allocation théoriques présentés dans l'encadré 2, ils n'en sont pas pour autant contradictoires. Les modèles d'allocation de base auxquels nous aboutissons sont présentés dans le Tableau en Annexe 8. Dans ce Tableau, nous présentons également les résultats obtenus quand l'estimation porte sur le sous-échantillon incluant les pays du Maghreb. Les résultats sont très proches.

Le Tableau 6 synthétise les résultats que nous obtenons concernant les complémentarités géographiques des trois institutions.

Tableau 6 : Existe-t-il des complémentarités dans les allocations géographiques ?

	BAD (FAD)	Banque Mondiale (AID)	Commission Européenne
BAD		+	n.s. (+)
Banque Mondiale	+		n.s. (-)
Commission Européenne	n.s. (+)	n.s. (-) ^(a)	
Autres donateurs	n.s. (-)	+	+
Nb d'observations (pays)	112 (28)	112 (28)	112 (28)

Estimations en Tobit, présentées en Annexe 8 (colonnes (1), (3) et (6)), sur l'échantillon de pays d'Afrique subsaharienne de la ZSP. Les résultats sont identiques quant l'Algérie, le Maroc et la Tunisie sont introduits dans l'échantillon, à l'exception de (a) : coefficient positif et significatif.

³⁶ Ce résultat est similaire à celui de Chauvet et Mesplé-Somps (2007).

³⁷ Comme la qualité des institutions est prise en compte dans notre estimation, l'impact des ressources naturelles est net de leur effet potentiellement délétère sur les institutions.

Le principal résultat – encadré en rouge dans le Tableau 6 – concerne la corrélation positive existant entre les allocations de la BAD et de la Banque Mondiale. Ce résultat est relativement intuitif, compte tenu de la similarité des formules d’allocations retenues par ces institutions (encadré 2). Deux sources de divergences pourraient toutefois venir troubler ce résultat : (i) les indicateurs évaluant le risque des projets de la Banque Mondiale (ARPP) et de la BAD (CPPR) ; (ii) les ajustements effectués, sur la base de l’allocation indicative, en fonction de situations exceptionnelles telles que les situations de post-conflit, les catastrophes naturelles, ajustements pouvant varier d’une institution à l’autre. Le Tableau 6 semble donc suggérer que malgré des sources potentielles de divergences, les allocations géographiques effectives de la BAD et de la Banque Mondiale sont très proches.

Les valeurs des coefficients présentés dans l’Annexe 8 indiquent que cette corrélation est relativement importante, de l’ordre de 64% en ce qui concerne la corrélation partielle des choix de la Banque Mondiale sur ceux de la BAD et de 40% pour ce qui est de la corrélation partielle des choix de la BAD sur ceux de la Banque Mondiale. Nous verrons lors de la présentation des tests de robustesse que cette corrélation demeure très élevée et qu’elle est en fait plus symétrique qu’il n’y paraît dans cette première présentation des résultats.

Le Tableau 6 met également en évidence l’absence de corrélation entre les allocations de la Commission Européenne et celles des deux banques. Ce résultat suggère une absence de complémentarités géographiques entre ces institutions. Il est possible que ce phénomène soit lié à la nature relativement différente des interventions de la Commission, qui n’est pas une banque, mais dont les priorités reflètent celles des pays membres qui constituent l’Union européenne. La corrélation positive entre l’allocation de la Commission Européenne et celle des autres donateurs – qui dans les pays de la zone qui nous intéresse sont essentiellement des donateurs bilatéraux – renforce cette interprétation.

Nos résultats sont-ils robustes ?

Les résultats économétriques que nous avons présentés dans les Tableaux 5 et 6 sont fondés sur des estimations par la méthode Tobit. Dans ce qui suit, nous présentons différents tests de robustesse. Nous procédons de manière séquentielle (encadré 1).

- Le premier test consiste à ré-estimer les équations de base par la méthode des MCO (Moindres Carrés Ordinaires) (Annexe 9). Les estimations par la méthode des MCO aboutissent à des résultats très proches de ceux obtenus par la méthode des Tobit, suggérant que le problème lié à la censure à gauche des données d’engagements d’aide n’est pas central pour notre analyse.
- Dans une deuxième étape, nous tenons compte de l’hétérogénéité inobservable des pays receveurs en introduisant des effets spécifiques aux pays (estimations en WITHIN, Annexe 9).
- Nous procédons ensuite aux estimations en MCO et WITHIN sur une variable dépendante sensiblement différente : les décaissements nets par habitant (Annexe 10).

Tableau 7 : Nos résultats sont-ils robustes ?

	BAD (FAD)					Banque Mondiale (AID)					Commission Européenne							
	MCO (1)	WITHIN (2)	Déb. WITHIN (3)	Nets. (4)	DMC (5)	TMC (6)	MCO (7)	WITHIN (8)	Déb. WITHIN (9)	Nets. (10)	DMC (11)	TMC (12)	MCO (13)	WITHIN (14)	Déb. WITHIN (15)	Nets. (16)	DMC (17)	TMC (18)
Tableau en Annexe	9	9	10	11	11	9	9	10	11	11	9	9	10	11	11			
Régression	1	2	2	1	4	4	5	4	2	5	8	10	8	3	6			
BAD						+	+	+	+	+	n.s. (+)	n.s. (-)	n.s. (+)	n.s. (-)	n.s. (-)			
Banque Mondiale	+	+	+	+	+						n.s. (-)	n.s. (+)	n.s. (+)	n.s. (+)	n.s. (+)			
Commission europ.	n.s. (+)	n.s. (+)	n.s. (+)	n.s. (+)	n.s. (-)	-	-	n.s. (-)	n.s. (+)	+								
Autres donateurs	n.s. (-)	n.s. (+)	n.s. (-)	n.s. (-)	n.s. (-)	+	+	+	n.s. (+)	n.s. (-)	+	+	+	n.s. (+)	+			
Nb d'observations	112	112	106	112	112	112	112	106	112	112	112	112	111	112	112			
Nb de pays	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28	28			

Résultats présentés en Annexes 9, 10 et 11. Estimations sur l'échantillon de pays d'Afrique sub-saharienne de la ZSP.

- Nous procédons ensuite aux estimations en MCO et WITHIN sur une variable dépendante sensiblement différente : les décaissements nets par habitant (Annexe 10).
- Enfin nous instrumentons les variables d'aide $A[-i]_{j,t}$ introduites en variables explicatives (dont les des autres bailleurs). Nous utilisons deux méthodes d'estimation, les DMC (Doubles Moindres Carrés) et les TMC (Triples Moindres Carrés) (Annexe 11).

Ces tests de robustesse sont synthétisés dans le Tableau 7. La corrélation positive entre les allocations géographiques de la Banque Mondiale et de la BAD demeure quelle que soit la méthode d'estimation utilisée ou la variable dépendante. Les valeurs des coefficients indiquent une corrélation relativement élevée des choix d'allocation des deux banques : 30% au minimum (dans les estimations en WITHIN, Annexe 9), et allant jusqu'à 80% dans les estimations en TMC (Annexe 11).

De même, l'allocation de la Commission Européenne ne semble pas corrélée avec celles des deux banques. On peut néanmoins remarquer que les choix d'allocation de la Commission sont parfois corrélés avec ceux de la Banque Mondiale dans les colonnes (6), (7) et (8) du Tableau 7. Cette corrélation n'est toutefois pas stable (parfois négative, puis positive), et il est donc délicat d'en tirer des conclusions solides. Enfin, la corrélation positive entre la Commission Européenne et l'allocation des autres pays donateurs est relativement stable dans le Tableau 7 : à l'exception de la colonne (14) – estimation en DMC – la corrélation demeure significativement positive.

Conclusion sur l'allocation géographique

Cette première étape de notre analyse des choix d'allocation de la BAD, de la Banque Mondiale et de la Commission Européenne met en évidence une relative absence de complémentarités géographiques. Les priorités géographiques de la Banque Mondiale et de la BAD semblent similaires, compte tenu de la forte corrélation positive entre les montants d'aide alloués par ces deux institutions. La Commission Européenne, quant à elle, a des priorités géographiques qui reflètent plutôt celles de l'aide bilatérale.

b) Existe-t-il des complémentarités dans les choix d'allocation sectorielle des trois institutions ?

Pour approfondir notre compréhension des complémentarités dans les choix d'allocation des trois institutions, nous analysons ces choix au niveau de trois secteurs spécifiques : la santé, l'éducation et l'agriculture.

L'objet de cette étude est de tenter d'identifier de potentielles stratégies d'avantage comparatif menées au niveau sectoriel par la BAD, la Banque Mondiale et la Commission Européenne. En d'autres termes, nous tentons d'identifier si, au-delà des choix géographiques, les choix d'interventions sectorielles répondent à une certaine spécialisation, ou division du travail entre les institutions multilatérales auxquelles nous nous intéressons.

Le choix des secteurs sur lesquels porte notre étude n'est pas sans implication pour notre analyse. En effet, certaines institutions ont délibérément choisi de favoriser d'autres secteurs d'intervention. C'est le cas notamment de la BAD qui tend à favoriser le financement de projets ou programmes d'aide dans le domaine des infrastructures, de la gouvernance ou du développement du secteur privé (BAD, Medium-Term Strategy).

L'approche sectorielle rend également délicate l'interprétation des résultats concernant des bailleurs favorisant une approche programme et l'appui budgétaire, plutôt que des projets sectoriels. C'est le cas par exemple de la Commission Européenne, dont une partie significative des financements n'est pas directement affectée à un secteur.

L'étude de l'allocation de l'aide sectorielle a été quelque peu négligée en comparaison à l'étude de l'allocation géographique de l'aide totale. L'allocation de l'aide alimentaire est celle qui a reçu le plus d'attention de la part de la communauté scientifique³⁸. L'aide alimentaire peut prendre la forme de distribution de nourriture ou de flux financiers concessionnels conditionnés à l'achat de nourriture par le bénéficiaire. Il semble qu'au cours des années 90, l'aide alimentaire des Etats-Unis, de l'Union européenne, du Programme alimentaire mondiale des Nations Unies et des Organisations non gouvernementales ait en général été accordée aux pays les plus pauvres et les plus peuplés, qui accueillent des réfugiés et ne sont pas autosuffisants sur le plan alimentaire³⁹. L'allocation de l'aide alimentaire n'est cependant pas indépendante de l'intérêt particulier des donateurs. Ces derniers accordent plus d'aide alimentaire aux pays géographiquement proches de Washington ou de Bruxelles. En outre, l'aide alimentaire est utilisée par l'Union Européenne et les Etats-Unis pour récompenser leurs alliés politiques. En revanche, et contrairement à l'aide au développement totale, l'aide alimentaire ne cherche pas à protéger ou développer des intérêts commerciaux et militaro-stratégiques. Aucun biais en faveur des anciennes colonies des pays occidentaux n'est apparent⁴⁰.

L'étude de Thiele, Nunnenkamp et Dreher (2007) étend l'analyse sectorielle aux secteurs sociaux. Ils tentent d'évaluer, pour un échantillon de 140 pays, si l'aide ciblée à un secteur est allouée en fonction d'indicateurs de besoins liés aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Il ressort de leur étude que la France alloue plus d'aide au secteur de l'éducation dans les pays où le taux d'achèvement du primaire est relativement plus faible et où le taux d'alphabétisation des femmes est bien inférieur à celui des hommes. La Norvège consacre plus de financements à la santé dans les pays où l'incidence de la tuberculose et le taux de prévalence du VIH/SIDA sont élevés. L'aide alimentaire d'urgence des Pays-Bas, des Etats-Unis, du Royaume Uni et de la Norvège est influencée par le pourcentage des enfants de moins de cinq mal nourris dans les pays partenaires.

Nous procédons à des estimations d'allocation sectorielle dans les pays africains de la ZSP, sur la période 1990-2005. Le modèle et la démarche économétrique sont présentés dans l'encadré 3. Les variables et les données que nous utilisons sont présentées en détail dans l'Annexe 4.

³⁸ Voir Neumayer (2005) pour une revue de la littérature sur le sujet.

³⁹ Neumayer (2005).

⁴⁰ *Ibid*

Le Tableau 8 présente la synthèse de nos estimations sectorielles – leur intégralité est reproduite en Annexe 12. Les Tableaux 9 et 10 présentent les tests de robustesse – respectivement, estimations par la méthode WITHIN et tests de spécification. L’intégralité de ces tests est en Annexes 13 et 14.

Le principal résultat émergeant des Tableaux 8, 9 et 10 est la corrélation positive existant entre les allocations de la BAD et de la Banque Mondiale dans le secteur de l’éducation. Ce résultat suggère une certaine redondance dans les interventions de ces deux institutions au secteur de l’éducation. Pourtant, un examen sous-sectoriel de leur choix d’allocation permet de nuancer les conclusions que l’on peut tirer de ce résultat. En effet, il apparaît que la Banque Mondiale intervient massivement dans le financement de l’éducation primaire, tandis que la BAD est entrée dans une logique de spécialisation dans le financement de projets d’éducation supérieure (BAD, Medium-Term Strategy 2008-2012).

Cette corrélation positive entre les allocations des deux banques au secteur de l’éducation semble relativement robuste à des estimations alternatives tenant compte de l’hétérogénéité inobservable des pays receveurs (Tableau 9) et à l’introduction du taux d’achèvement du primaire comme variable explicative (Tableau 10).

Le deuxième résultat émergeant de cette analyse sectorielle concerne la corrélation négative entre les aides de la Commission Européenne et de la Banque Mondiale dans le secteur de la santé. Il ne résiste toutefois pas à l’introduction d’effets spécifiques aux pays receveurs (Tableau 10, en pointillés rouges). Cette corrélation suggère une forme de division du travail de la part de ces deux institutions dans le secteur de la santé, dans les pays africains de la ZSP.

Le troisième résultat qui apparaît dans les Tableaux 8-10 concerne la corrélation positive entre l’aide de la Commission Européenne et l’aide des autres donateurs (hors BAD et BM) dans le secteur de l’agriculture. Dans les pays africains de la ZSP, la variable ‘aide des autres donateurs’ est essentiellement composée de l’aide bilatérale. Ce résultat semble donc suggérer une forme de convergence des allocations à l’agriculture de la Commission et de l’aide bilatérale. Il est cohérent avec l’analyse menée dans la section précédente, qui suggérait, au niveau agrégé, une corrélation des priorités de la Commission et de celles des pays membres qui constituent l’Union européenne.

Enfin, nous trouvons une corrélation positive entre l’aide totale allouée par les trois bailleurs et leur montant d’aide affecté au secteur de la santé, ainsi qu’à l’éducation dans le cas de la Banque Mondiale. Ce résultat reflète d’une certaine manière la priorité sectorielle que ces bailleurs accordent aux secteurs sociaux. Il n’est pas en totale cohérence avec les objectifs affichés par la BAD dans sa stratégie de moyen terme, probablement car il concerne la période 1990-2005.

Tableau 8 : Existe-t-il des complémentarités sectorielles dans les allocations ?

	Santé			Education			Agriculture		
	BAD (FAD)	BM (AID)	CE	BAD (FAD)	BM (AID)	CE	BAD (FAD)	BM (AID)	CE
BAD (FAD)		n.s. (+)	n.s. (-)		+	n.s. (+)		n.s. (+)	n.s. (-)
Banque Mondiale (AID)	n.s. (+)	-		+		n.s. (+)	n.s. (+)		n.s. (+)
Commission Européenne	n.s. (-)	-		n.s. (+)	+		n.s. (-)	n.s. (+)	
Autres donateurs, même secteur	n.s. (+)	+	n.s. (+)	n.s. (+)	n.s. (+)	-	+	+	+
Même donneur, autres secteurs	+	+	+	+	+	n.s. (+)	+	n.s. (+)	n.s. (+)
Nb d'observations (pays)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)

Estimations en Tobit, présentées en Annexe 12, sur l'échantillon de pays d'Afrique sub-saharienne de la ZSP.

Tableau 9 : Tests de robustesse : estimation par la méthode WITHIN

	Santé			Education			Agriculture		
	BAD (FAD)	BM (AID)	CE	BAD (FAD)	BM (AID)	CE	BAD (FAD)	BM (AID)	CE
BAD (FAD)		n.s. (+)	n.s. (-)		+	n.s. (-)		n.s. (+)	n.s. (-)
Banque Mondiale (AID)	n.s. (+)		n.s. (-) p=0.112	+		n.s. (+)	n.s. (+)		+
Commission Européenne	n.s. (-)	n.s. (-) p=0.107		n.s. (-)	+		n.s. (-)	+	
Autres donateurs, même secteur	n.s. (+)	+	+	n.s. (-)	n.s. (+)	n.s. (-)	n.s. (+)	n.s. (+)	n.s. (+) p=0.113
Même donneur, autres secteurs	+	+	+	n.s. (+)	+	+	n.s. (+)	n.s. (+)	n.s. (+)
Nb d'observations (pays)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)

Estimations en WITHIN, présentées en Annexe 13, sur l'échantillon de pays d'Afrique sub-saharienne de la ZSP.

Tableau 10 : Tests de robustesse : différentes spécifications

	Santé			Education			Agriculture		
	BAD (FAD)	BM (AID)	CE	BAD (FAD)	BM (AID)	CE	BAD (FAD)	BM (AID)	CE
BAD (FAD)		n.s. (+)	n.s. (-)		+	n.s. (+)		n.s. (+)	n.s. (-)
Banque Mondiale (AID)	n.s. (+)	-		+		n.s. (+)	n.s. (+)		n.s. (+)
Commission Européenne	n.s. (-)	-		+	n.s. (+)		n.s. (-)	n.s. (+)	
Autres donateurs, même secteur	+	+	n.s. (+)	n.s. (+)	n.s. (+)	-	+	+	+
Même donneur, autres secteurs	+	+	+	+	+	+	+	n.s. (+)	n.s. (+)
Nb d'observations (pays)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)	155 (39)

Estimations en Tobit, présentées en Annexe 14, sur l'échantillon de pays d'Afrique sub-saharienne de la ZSP.

Encadré 3 : Allocation sectorielle.

Notre analyse des choix d'allocation sectorielle des différents bailleurs porte sur trois secteurs : la santé, l'éducation et l'agriculture. Pour chacun de ces secteurs, et pour les trois institutions (BAD, Banque Mondiale, Commission Européenne) nous estimons une équation d'allocation qui dépend des choix sectoriels des autres bailleurs. Nous travaillons sur un panel à deux dimensions (pays receveur j et temps t).

Pour chaque bailleur i ($i = \text{BAD, BM, CE}$) et secteur s ($s = \text{santé, éducation, agriculture}$), nous estimons des équations $Eq[i, s]$ de la forme suivante :

$$A_{i,s}_{j,t} = \alpha_1 X_{j,t} + \alpha_2 A_{-i,s}_{j,t} + \alpha_3 A_{i,-s}_{j,t} + \alpha_4 \tau_t + \varepsilon_{j,t}, \quad (2)$$

où $A_{i,s}_{j,t}$ est le montant d'aide alloué par le bailleur i au pays receveur j au secteur s en temps t , $X_{j,t}$ représente un ensemble de caractéristiques des pays receveurs j en t , $A_{i,-s}_{j,t}$ saisit l'aide du bailleur i au pays j aux secteurs autres que s en temps t et $A_{-i,s}_{j,t}$ saisit les aides des autres bailleurs de fonds au pays j au secteur s en t . Enfin, τ_t représente des muettes temporelles.

Cette seconde analyse économétrique donnera donc lieu à l'estimation de 9 équations (trois bailleurs et trois secteurs). Nous travaillons sur des sous-périodes de quatre ans, couvrant la période 1990-2005. Tout comme la variable d'engagements totaux, les engagements sectoriels sont censurés à gauche. Nous utilisons donc la méthode Tobit pour estimer l'équation (2).

Le coût de la désagrégation sectorielle

La désagrégation sectorielle soulève un certain nombre de problèmes méthodologiques. Tout d'abord, nous ne disposons pas de variables explicatives spécifiques aux secteurs ($X_{s,j,t}$). Les seules variables de contrôle dont nous disposons, $X_{j,t}$, ont donc un assez faible pouvoir explicatif de l'aide accordée sectoriellement. Nous nous cantonnons à introduire la taille du pays (population) et le revenu par habitant comme variables explicatives aux côtés des aides $A_{-i,s}_{j,t}$ et $A_{i,-s}_{j,t}$.

Le fait que les variables de contrôle soient similaires pour les neuf équations remet en cause la mise en œuvre des procédures d'instrumentation similaires à celles menées dans l'analyse de l'allocation géographique précédente. Pour mettre en œuvre ces procédures d'instrumentation, nous devons en effet disposer de variables expliquant les différentes variables d'aide de manière discriminante (corrélées à certaines, mais pas aux autres). Nous proposerons toutefois les deux tests de robustesse suivant :

1. Prise en compte de l'**hétérogénéité inobservable** des pays receveurs grâce à des estimations *WITHIN*.
2. **Tests de spécifications** : nous introduirons le taux de mortalité infantile-juvénile comme variable explicative des équations d'allocation au secteur de la santé, le taux d'achèvement du primaire dans les équations d'éducation et la valeur ajoutée agricole ou la population rurale dans les équations d'agriculture.

c) Conclusion partielle

L'étude des complémentarités dans les choix d'allocation géographiques et sectoriels de la BAD, de la Banque Mondiale et de la Commission Européenne met en évidence une forme de convergence des choix d'allocation des deux banques au niveau agrégé et dans le secteur de l'éducation. Les entretiens menés dans ces institutions et les documents concernant les choix stratégiques d'intervention sectorielle et sous-sectorielle permettent toutefois d'affiner l'image suggérée par notre travail économétrique. En effet, il semble que dans le secteur de l'éducation, une stratégie d'avantage comparatif revendiquée par la BAD pousse cette institution à intervenir prioritairement dans le financement de projets d'éducation supérieure, alors que les autres bailleurs s'investissent plutôt dans le primaire.

Notre analyse suggère également la relative indépendance des choix de la Commission Européenne vis-à-vis des autres bailleurs, si ce n'est des bailleurs bilatéraux. La corrélation positive entre les choix d'allocation de la Commission avec ceux des autres bailleurs hors BAD et Banque Mondiale, reflète en effet largement la convergence dans les priorités de la Commission et des donateurs bilatéraux (majoritairement européens).

Cette analyse quantitative des critères d'allocation géographiques et sectoriels aboutit à des conclusions assez intuitives quant au fonctionnement et aux modes d'allocation des trois institutions qui nous intéressent. Cela n'est toutefois pas un gage de robustesse et les estimations économétriques que nous menons sont sujettes à de nombreuses faiblesses. Ces faiblesses sont liées en premier lieu à la fiabilité des données d'engagements, notamment au niveau sectoriel, que nous utilisons : les problèmes de sous-notification, les questions de définition sectorielle, la non prise en compte des fonds fiduciaires, sont autant de problèmes qui sont susceptibles de fragiliser nos conclusions (voir section I-1. pour une discussion). Ensuite, nos résultats ne peuvent être interprétés qu'en termes de corrélation entre les flux d'aide. Il ne nous est donc pas possible de déterminer les relations de causalité – si elles existent – entre les choix d'allocation des trois institutions.

II- Efficacité et complémentarités des interventions d'aide multilatérales

II-1 Complémentarités et interactions attendues des aides multilatérales

a) Cadre d'analyse

La complémentarité entre les agences d'aide est un concept central dans la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide,⁴¹ car il est admis qu'une meilleure complémentarité entre les bailleurs est source d'une plus grande efficacité de l'aide publique au développement. La complémentarité est un concept de nature organisationnelle, qui suppose que les donateurs agissent à l'unisson plutôt qu'en ordre dispersé. Elle commence par la coordination, mais va aussi plus loin : elle implique que chaque acteur concentre ses actions là où il peut ajouter le plus de valeur, étant donné ce que font les autres. La complémentarité optimale est la division du travail entre les différents acteurs, qui permet de réaliser une utilisation optimale des ressources humaines et financières.

Le principe de la complémentarité et de la division du travail n'est pas nouveau, il est par exemple présent depuis un certain nombre d'années dans l'approche du groupe Nordique+. Il est aussi présent dans les principes mis en œuvres par l'UE, visant à délivrer plus d'aide, mieux et plus rapidement. Il est maintenant mis en pratique à des degrés divers par tous les donateurs publics, multilatéraux et bilatéraux.

En s'inspirant du Code de conduite de l'Union Européenne sur la division du travail dans la politique de développement,⁴² la complémentarité entre les agences d'aide peut être examinée dans cinq dimensions partiellement interdépendantes : (1) complémentarité au niveau du pays partenaire ; (2) complémentarité sectorielle ; (3) complémentarité géographique ; (4) complémentarité verticale ; (5) complémentarité des modalités et des instruments. Ces cinq types de complémentarité sont présentés en détail dans la section 1.2.

Ces différentes dimensions ne sont pas disjointes mais correspondent plutôt à des manières différentes d'examiner une même réalité. L'analyse de la complémentarité selon sa première dimension, au niveau des pays partenaires, est la mieux à même de permettre d'étudier les aspects de la complémentarité entre les agences d'aide qui ont un impact immédiat sur leur efficacité, mais nous seront également amenés à discuter les autres dimensions de la complémentarité, notamment concernant les modalités de l'aide.

Le point de départ de l'analyse de la complémentarité entre les agences d'aide est l'observation de la fragmentation des flux d'aide, menée à la section I-1-c. Mais au-delà de

⁴¹ <http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf>

⁴² <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0072:FIN:FR:PDF>

ce constat de fragmentation, qui est le résultat inhérent de processus d'allocation de l'aide faiblement coordonnés entre les donateurs, il existe différents moyens d'en atténuer les conséquences dommageables pour l'efficacité de l'aide au niveau des pays partenaires. On peut classer ces moyens en trois grandes catégories en fonction de la structure de leadership qui caractérise les relations de coordination mises en œuvre entre les différents acteurs :

- i. **La désignation d'une agence d'aide exerçant un leadership** pour une action d'aide donnée ou pour tout un programme, ce qui recouvre les différentes formes de coopération déléguée, de nature bilatérale ou à travers l'établissement de fonds fiduciaires, notamment auprès d'agences multilatérales (dans de nombreux cas la Banque Mondiale). Cette forme de complémentarité permet à un bailleur de financer des actions dans un pays partenaire et un secteur donné tout en déléguant la responsabilité de leur exécution à un autre bailleur. Bien utilisée, la création des fonds fiduciaires peut aussi contribuer à la complémentarité verticale, les grands fonds fiduciaires étant généralement des fonds verticaux. Comme nous l'avons indiqué précédemment, la multiplication des fonds fiduciaires à la Banque Mondiale, tout comme l'accroissement de la part des ressources affectées (non-core-funding) du PNUD (et plus généralement des agences des Nations Unies) montrent que la délégation est un mode de partage du travail entre agences d'aides de plus en plus répandu.
- ii. **Un partenariat à égalité entre les donateurs**, qui peut prendre en particulier la forme de fonds communs (« pool funding » ou « basket funding »), c'est-à-dire la mise en commun de ressources sur des projets/programmes déterminés. Ce partenariat peut aussi s'établir sur la base d'actions coordonnées sur le terrain ou, en amont des actions d'aide, porter sur l'élaboration de travaux analytiques et stratégies communs (exemples de « joint country assistance strategies »). L'approche programme et/ou sectorielle est un outil central du partenariat à égalité entre donateurs dès lors qu'il s'agit de financer des programmes de développement, la création de fonds commun en étant alors une modalité particulière de mise en œuvre en ce qui concerne les décaissements de fonds. L'approche programme et/ou sectorielle (Sector-Wide Approach ou SWAP) est ainsi un instrument d'organisation du partage du travail entre agences d'aide (et éventuellement avec les pays partenaires) assez fréquemment utilisé. Il faut noter que dans certains cas d'approche programme et/ou sectorielle, les bailleurs conservent la gestion de leurs propres fonds, le partenariat entre donateurs étant alors limité aux choix de stratégie sectorielle, avec combinaison de plusieurs modalités de décaissement, mais dans d'autres cas il y a création d'un fonds commun administré par l'un des bailleurs ou par une tierce partie. Dans d'autres cas encore l'approche programme et/ou sectorielle donne lieu à un soutien budgétaire sectoriel ce qui implique alors un alignement sur les procédures du pays partenaire. La mise en œuvre d'une approche programme et/ou sectorielle comporte aussi une certaine dose d'alignement sur les stratégies du pays partenaire car le programme sectoriel est toujours au moins en partie élaboré par le pays partenaire lui-même.
- iii. **L'alignement sur le pays partenaire**. L'alignement peut être la forme la plus achevée de complémentarité entre les bailleurs, dont l'action est alors de facto coordonnée

par le pays partenaire lui-même. Cet alignement peut se pratiquer à deux niveaux différents : tout d'abord un alignement partiel, de nature procédurale, à travers l'utilisation des systèmes nationaux, en matière de gestion des finances publiques et de passation des marchés ; ensuite un alignement plus complet, de nature politique, sur les priorités nationales, à travers un soutien budgétaire direct.

Ces différentes voies possibles pour atteindre une meilleure complémentarité entre bailleurs seront discutées qualitativement, en s'appuyant notamment sur l'enquête de suivi de la déclaration de Paris menée par le CAD et sur les enquêtes du MOPAN (Multilateral Organization Performance Assessment Network).

b) Sources et définitions

D'un point de vue quantitatif, l'identification des instruments de complémentarité utilisés par les agences d'aide ne peut reposer que sur des informations partielles et nécessairement incomplètes. Une première base de travail est fournie par les deux enquêtes menées en 2006 et 2008 (portant respectivement sur les années 2005 et 2007) par le CAD dans le cadre du suivi de la Déclaration de Paris.⁴³ Ces données d'enquête permettent d'établir, pour 56 pays partenaires dont 27 PAZSP en 2007 (et 34 pays dont 17 PAZSP en 2005), un certain nombre d'indicateurs pertinents pour étudier les catégories ii et iii précédentes. Plus précisément, nous pouvons, à partir de ces données d'enquêtes, décrire et comparer entre elles les quatre agences multilatérales étudiées (Banque Africaine de Développement, Banque Mondiale, Commission Européenne et Nations Unies). Concernant les Nations Unies, un inconvénient de ces données elles qu'elles concernent les Nations Unies dans leur ensemble et non pas le PNUD, ce qui rend difficile toute comparaison avec les autres sources d'informations qui isolent plus précisément l'action du PNUD. Les indicateurs suivants sont particulièrement pertinents pour notre analyse :

- i. Coordination entre donateurs :
 - Part des actions de coopération technique qui sont coordonnées
 - Part des missions sur le terrain qui sont coordonnées
 - Part des travaux analytiques par pays qui sont coordonnés
- ii. Alignement sur les procédures du pays partenaire
 - Part des apports d'APD qui sont gérés en utilisant les procédures nationales de gestion des finances publiques (procédures d'exécution du budget, de reporting financier, d'audit)
 - Part des apports d'APD qui sont utilisés conformément aux procédures nationales de passation des marchés
 - Nombre d'unités parallèles de mise en œuvre de projets utilisées (cet indicateur s'interprétant négativement contrairement aux autres)
- iii. Alignement sur les stratégies du pays partenaire
 - Part des apports d'APD passant par un soutien budgétaire direct
 - Part des apports d'APD passant par une approche programme

⁴³ Source : http://www.oecd.org/document/0/0,3343,en_2649_15577209_41203264_1_1_1_1,00.html

Les données du suivi de la déclaration de Paris ne prennent en compte que des aspects assez restreints de l'interaction entre les bailleurs. Cette enquête a fait l'objet de beaucoup de critiques, notamment de la part des institutions multilatérales. Son caractère auto-déclaratif pourrait également en limiter la fiabilité. La qualité de l'enquête de 2006 a été jugée par beaucoup de participants comme insuffisante, en raison notamment de sa couverture géographique réduite. Il n'y a pas cependant de sources alternatives incontestables. Du reste, tout en reconnaissant l'utilité d'informations sur ce sujet, les agences multilatérales n'ont pas proposé d'indicateurs alternatifs.

Ces données peuvent être cependant croisées avec d'autres indicateurs construits dans le cadre des évaluations du MOPAN. Les données du MOPAN présentent l'intérêt de contenir des informations plus qualitatives et plus détaillées que celles de l'enquête de suivi de la déclaration de Paris. Elles apportent également des informations complémentaires sur des aspects qui ne sont pas traités dans l'enquête de suivi de la déclaration de Paris, en particulier sur les efforts de coordination et d'harmonisation des activités des agences multilatérales au niveau local. Elles ne sont pas auto-déclaratives, les informations recueillies l'étant en principe auprès de responsables des agences bilatérales participantes en poste dans les pays partenaires. Elles présentent cependant l'inconvénient de reposer sur un très petit échantillon de pays bénéficiaires, surtout si l'on ne s'intéresse qu'aux PAZSP, échantillon qui est variable d'une année sur l'autre, et donc aussi d'une agence à l'autre puisque les agences multilatérales ne sont pas toutes évaluées simultanément. Nous disposons, pour les besoins de cette étude, d'une évaluation de la Banque Mondiale et de la Commission Européenne en 2008 et d'une évaluation de la Banque Africaine de Développement et du PNUD en 2007. L'absence de simultanéité des évaluations est d'autant plus problématique que le questionnaire du MOPAN a changé d'une année à l'autre, de telle sorte que l'on ne peut rapprocher les enquêtes 2007 et 2008 que de façon partielle, en faisant l'hypothèse que des questions portant sur les mêmes sujets mais libellées différemment donnent des réponses comparables. Ces données ne permettent donc pas de comparer les agences multilatérales entre elles, et d'ailleurs elles n'ont pas été conçues à cet effet.

A noter enfin qu'une lacune dans les enquêtes disponibles, qu'il s'agisse de celle du CAD ou de celle du MOPAN nous empêchera d'avoir un panorama complet des efforts de coordination des agences multilatérales car aucun renseignement n'est disponible sur l'utilisation de procédures de délégation (accord de type « lead donor » ou financement via des fonds fiduciaires). Parmi les grandes agences multilatérales examinées dans ce rapport, deux sont particulièrement concernées : la Banque Mondiale, qui administre un nombre croissant de fonds fiduciaires, et le PNUD, dont la plus grande partie des ressources sont affectées, c'est à dire accordées par des donateurs au PNUD pour des objectifs sectoriels et/ou géographiques particuliers. Nous examinerons cette modalité de délégation dans une section séparée, sur la base de notre analyse des informations obtenues directement auprès de ces institutions.

c) Évaluation de la coordination et harmonisation entre les bailleurs

La coordination et l'harmonisation se font sur le terrain, mais impliquent aussi des efforts de coordination au niveau des sièges. Les données que nous utilisons sont focalisées

sur ce qui se passe sur le terrain. Avant de les étudier, il n'est pas inutile d'aborder la question de la coordination au niveau des sièges.

Coordination entre les sièges

Tout indique en effet que dans ce domaine beaucoup d'efforts ont été faits. Le processus initié par la déclaration de Paris est une initiative du CAD, et à ce titre n'a pas la même légitimité aux yeux des agences multilatérales non-membres du CAD (les Banques multilatérales est les agences des Nations Unies) qu'à ceux des membres du CAD. Par ailleurs, il apparaît de plus en plus d'efforts en matière de définition et mise en œuvre de stratégies conjointes et parfois aussi au niveau des évaluations.

Ainsi, dans les trois secteurs étudiés dans ce rapport, on peut mentionner trois initiatives particulièrement significatives :

- Dans le domaine de l'éducation, l'initiative éducation pour tous (EFA Fast Track Initiative) a permis d'accélérer la mobilisation des fonds dans le domaine de l'éducation (fonds fiduciaire administré par la Banque Mondiale, auquel participent un grand nombre de bailleurs bilatéraux et multilatéraux). A ce jour plus de 1.1 milliards de dollars ont été mobilisés, et des progrès ont été réalisés en matière de taux de scolarisation primaire, notamment en Afrique sub-saharienne où le retard était considérable, même si la qualité de l'éducation ainsi fournie à un nombre croissant d'enfants reste sujette à critique.
- Dans le domaine de la santé, le Partenariat International pour la Santé (IHP+). Le Partenariat International, « vise à l'amélioration des résultats de santé à travers une mobilisation des pays donateurs, les partenaires de développement et des agences internationales de santé autour d'une seule stratégie nationale de santé Cette stratégie est guidée par les principes de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité d'Aide et a pour but la réalisation des OMDs en matière de la santé. Lancé en septembre 2007, le Partenariat cherche en particulier à mieux harmoniser les engagements de financement provenant des bailleurs de fonds et à améliorer la manière dont les agences internationales, pays donateurs et les pays en voie de développement travaillent ensemble pour préparer et exécuter les plans nationaux de la santé ». ⁴⁴ Dans la logique de IHP+, des discussions ont eu lieu récemment (août 2009) entre la Banque Mondiale, le Fonds Mondial, le GAVI et l'OMS pour mobiliser des ressources destinées au renforcement des systèmes de santé. Ces initiatives sont bienvenues, même s'il reste trop tôt pour se prononcer sur leur utilité réelle.
- Dans le domaine de l'agriculture, l'Initiative CAADP pour l'agriculture (*Comprehensive Africa Agriculture Development Programme*), lancée dans le cadre du NEPAD, a déjà abouti à la rédaction de Plans Nationaux d'Investissement Agricoles (PNIA) dans plusieurs pays. La mobilisation des bailleurs multilatéraux pour le financement de ces stratégies nationales reste cependant un chantier largement ouvert.

⁴⁴ Source : <http://www.internationalhealthpartnership.net/en/home>

Par ailleurs, il existe de nombreuses interactions stratégiques des grandes agences multilatérales entre elles et avec les agences bilatérales. La Commission Européenne, en particulier, insiste sur l'importance de ses interactions avec les autres bailleurs dans le domaine politique et stratégique, difficiles à saisir de manière quantifiée. A titre d'exemple, la Commission Européenne a un partenariat stratégique avec le PNUD sur les questions de gouvernance (approches communes), et une collaboration étroite avec la Banque Mondiale dans le cadre d'appuis budgétaires ainsi qu'avec la BAD.

Dans certains cas, l'interaction entre les sièges peut constituer un cadre de référence utile pour préparer la coordination sur le terrain. C'est le cas lors de la préparation de stratégies pays communes entre la Banque Mondiale, la Commission Européenne et le PNUD auxquelles se joignent en général d'autres agences multilatérales et des bailleurs bilatéraux. La construction de stratégies pays communes constitue un outil très utile de coordination. Elle peut être pilotée par la Banque Mondiale qui a la meilleure expertise pour ce faire. Une condition du succès est alors que la Banque Mondiale se concertent étroitement avec ses grands partenaires multilatéraux. Le document qui en résulte est un document cadre qui est ensuite complété par des documents propres aux diverses institutions. Ce document cadre est examiné et discuté par les instances de décisions de chaque institution. Cette approche a fait ses preuves notamment dans les pays en crise ou en post-conflit, et a permis l'organisation efficace de grandes conférences de bailleurs comme par exemple dans le cas du Soudan ou de la République Démocratique du Congo. Cette approche pourrait bien entendu tout aussi bien être généralisée à des situations autres que les situations de crises.

Dans le domaine de l'évaluation, les banques multilatérales ont lancé en 2004 un système d'évaluation conjointe des performances (Common Performance Assessment System, COMPAS) dont l'objectif est de favoriser une gestion de l'aide basée sur les résultats en termes de développement.

Si la coordination au niveau des sièges avance de manière certaine, le constat est plus nuancé au niveau du terrain. D'une manière générale, il ressort de tous les entretiens que nous avons eus avec les sièges que la coordination sur le terrain est essentiellement une question de personnalités, ce qui en soi est un peu un aveu d'échec dans la mesure où cela indique que les agences multilatérales n'ont pas su développer en interne les bonnes incitations pour que leurs personnels intègrent dans leurs objectifs et comportements la nécessité de se coordonner avec les autres agences. Bien entendu, la coordination n'est pas une fin en soi, mais dans l'esprit de la déclaration de Paris toutes les agences d'aide s'accordent pour dire que cette coordination est nécessaire pour améliorer l'efficacité de l'aide.

Coordination sur le terrain

Les données de l'enquête du CAD de suivi de la déclaration de Paris montrent de réels efforts des agences multilatérales en matière de coordination de leurs coopérations techniques, ainsi que de leurs travaux analytiques (Tableau 11). Les efforts de partage des informations sont également importants. Il en va de même pour l'harmonisation des actions sur le terrain, bien qu'à un degré moindre en ce qui concerne l'organisation de missions

conjointes. Les données du MOPAN confirment cette évaluation d'ensemble. Encore faut-il noter que ces données, pour utiles qu'elles soient, ne rendent pas justice à la richesse et à la profondeur des initiatives de coordinations menées par les agences multilatérales. Il faut noter que bien d'autres efforts essentiels en matière de coordination, non examinés par les données d'enquête du CAD et du MOPAN, ont été réalisés ces dernières années.

Tableau 11 : Indicateurs de coordination et harmonisation des agences multilatérales
(données en %)

		BAD	CE	UN(*)	BM
Enquête 2008 de suivi de la déclaration de Paris (données en % des opérations concernées)					
Part coopération technique coordonnée	tous pays	40	49	58	73
	PAZSP	41	49	55	72
Part analyses coordonnées	tous pays	42	71	67	64
	PAZSP	40	71	69	68
Part missions coordonnées	tous pays	30	33	51	33
	PAZSP	31	39	47	29
Moyenne enquête suivi de la déclaration de Paris	tous pays	37	53	57	56
	PAZSP	37	51	59	57
MOPAN 2007 ou 2008 (données en % du total des réponses effectives)					
L'agence contribue fortement à la coordination locale des donateurs (+)		19	64	47	44
L'agence cherche à améliorer sa coordination avec les autres donateurs au niveau des programmes et projets (+)		67	87	75	58
Les responsables locaux de l'agence contribuent à la coordination des donateurs (+)		13	57	61	40
Moyenne coordination		33	69	61	47
L'agence satisfait de manière proactive les besoins des autres agences en matière de partage des documents (++)		69	73	77	61
L'agence partage les informations concernant ses missions sur place (++)		46	76	52	58
L'agence réagit aux informations et points de vue des autres agences (++)		74	86	73	57
L'agence répond aux demandes d'information (++)		83	90	87	76
L'agence cherche à s'informer sur les activités des autres agences (++)		75	72	54	53
Moyenne partage d'informations		69	79	69	61
L'agence contribue activement à l'harmonisation des plans d'action (++)		72	92	81	72
L'agence contribue à des travaux analytiques conjoints (++)		50	72	62	80
L'agence fait de la programmation conjointe avec d'autres donateurs (++)		57	87	63	81
L'agence participe à des missions conjointes (++)		30	71	31	73
Moyenne harmonisation		52	80	59	77
Moyenne coordination/harmonisation MOPAN		55	77	64	63

(*) UNDP pour les données du MOPAN

(+) Correspond aux réponses indiquant une forte coordination

(++) Additionne les réponses « complètement d'accord » ou « largement d'accord »

En amont de l'exécution des programmes d'aide, les agences multilatérales ont participé dans plusieurs pays à des exercices de « donor mapping ». Ce type d'exercice

n'apparaît cependant en général qu'à la demande expresse du pays partenaire (par exemple en Ouganda ou en Tanzanie).

Dans le domaine de l'exécution des programmes d'aide, il y a aussi des efforts significatifs de coordination, par exemple l'initiative « UN as One » lancée par les Nations Unies dans une dizaine de pays pilotes, dans laquelle le PNUD joue un rôle central. Cette coordination implique notamment un programme commun au niveau du pays, un effort commun de recherche des fonds (et la mise en place d'un fonds fiduciaire). Dans le domaine de l'évaluation, il y a quelques évaluations conjointes, comme l'évaluation conjointe de la Banque Mondiale et de la BAD de leurs programmes d'aide à l'Ouganda.

Les données de l'enquête du CAD, tout comme celles du MOPAN suggèrent que la Commission Européenne fait beaucoup d'efforts de coordination et d'harmonisation.

Toujours d'après ces sources, la BAD contribue peu à la coordination locale entre les donateurs, et participe peu souvent à des missions coordonnées. De fait, la décentralisation de la BAD est assez récente et pas encore achevée, et les évaluations disponibles sur les réalisations de la BAD en la matière sont mitigées. Cette décentralisation inachevée est certainement un frein important à la participation active de la BAD à la coordination locale entre donateurs. Les opinions des équipes du MOPAN varient cependant sensiblement d'un pays à l'autre et il est donc difficile d'en tirer une évaluation d'ensemble claire, d'autant plus que le nombre de pays couverts est très limité.

En ce qui concerne la question particulière du partage d'informations, qui est abordée par l'enquête du MOPAN mais pas par celle du CAD, il apparaît que la Banque Mondiale pourrait faire plus d'efforts, notamment parce qu'elle cherche peu à s'informer sur ce que font les autres agences. Les experts du MOPAN citent aussi du côté de la Banque Mondiale des faiblesses concernant la diffusion de l'information dans le cadre de missions.

Nous avons réalisé des tests de significativité des différences de comportement des agences multilatérales sur la base des données de l'enquête du CAD de suivi de la déclaration de Paris, pour lesquelles nous disposons de données individualisées par pays partenaire, en nombre suffisant. Cet exercice de comparaison est utile mais sa portée ne doit pas être surestimée car il existe des opinions divergentes sur l'aptitude des données de l'enquête du CAD à fournir une base de comparaison pertinente, en raison notamment de leur caractère auto-déclaratif. Par ailleurs, par construction, cet exercice porte sur des questions limitées.

Les tests mis en œuvre consistent à estimer une équation économétrique dans laquelle l'indicateur de coopération considéré est expliqué par une variable indicatrice pour chaque agence. C'est ce qui est fait dans l'annexe 15, où la Banque Mondiale est considérée comme point de référence. Dans la même équation, nous testons si les agences considérées ont globalement un comportement différent dans les PASZP de celui qu'elles ont dans les autres pays partenaires (la réponse étant négative), et si ces comportements ont changé entre 2006 et 2008 (la réponse étant ici positive, les données montrant une amélioration significative entre ces deux dates).

Il apparaît que la Banque Mondiale fait de plus grands efforts que les autres agences en matière de coordination de sa coopération technique. Par ailleurs, les Nations Unies coordonneraient plus leurs missions sur le terrain que les autres agences, mais coordonneraient moins leur coopération technique. Ce dernier résultat est à mettre en parallèle avec l'évaluation du MOPAN qui, tout en donnant une évaluation positive de la participation du PNUD à la coordination des donateurs, notamment au regard de la contribution des responsables du PNUD dans les pays partenaires, indique qu'il y a des marges de progression. Dans certains pays (Mali dans le groupe des PAZSP), le PNUD « pourrait accroître sa participation à la coordination inter-agences ». Par ailleurs les évaluateurs du MOPAN dans certains pays (Ethiopie dans le groupe des PAZSP) indiquent leur souhait de voir le PNUD contribuer de manière plus « substantielle » à des processus spécifiques de coordination.

S'agissant de la Commission Européenne, les résultats reportés à l'annexe 15 semblent partiellement en contradiction avec les données du MOPAN, qui indiquent que la Commission Européenne fait beaucoup d'efforts de coordination. Pour le MOPAN, la Commission Européenne « prend un intérêt et une part active dans la coordination locale des donateurs » et « parvient à une coordination adéquate, au niveau opérationnel, avec d'autres partenaires du développement international ». Bien que les données du MOPAN soient plus riches dans leur contenu que celles de l'enquête de suivi de la déclaration de Paris, elles nous paraissent potentiellement moins fiables à ce sujet. En effet, comme les membres du MOPAN sont principalement des pays européens, notamment des membres du groupe Nordique+,⁴⁵ il est possible que les réponses obtenues soient influencées par le fait que ces pays se coordonnent naturellement beaucoup avec la Commission Européenne.

d) Évaluation de l'alignement sur les procédures des pays partenaires

L'alignement sur les procédures des pays partenaires est un bon moyen indirect de coordination et d'harmonisation dans la mesure où cet alignement conduit de fait à une harmonisation des procédures des agences d'aide. Le Tableau 12 ci-dessous résume les informations disponibles en la matière dans l'enquête de suivi de la déclaration de Paris et dans les évaluations du MOPAN.

Globalement, les procédures nationales ne sont utilisées que dans une minorité des cas d'après l'enquête du CAD de suivi de la déclaration de Paris, même si les évaluations du MOPAN donnent des conclusions plus positives à ce sujet.

Il apparaît que les Nations Unies utilisent assez peu les procédures nationales, quel que soit le critère d'évaluation retenu. De fait, le PNUD a concentré une part importante de ses activités dans deux types d'actions essentielles pour le développement, mais se prêtant peu à l'utilisation des procédures nationales : le développement des capacités et la prévention des conflits et le redressement des États fragiles. Dans un cas comme dans l'autre, les systèmes nationaux sont peu utilisables, puisqu'il s'agit précisément soit de les améliorer, soit tout simplement de les reconstruire. On ne peut donc pas arguer de ces

⁴⁵ Les membres actuels du MOPAN sont les suivants : Autriche, Canada, Danemark, Finlande, France, Irlande, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

résultats de l'enquête sur les agences des Nations Unies que celles-ci font moins d'efforts de en faveur d'un partage adéquat du travail les autres agences multilatérales. Ces observations peuvent tout aussi bien être interprétées comme montrant une bonne complémentarité d'instruments.

Tableau 12 : Indicateurs d'alignement sur les procédures des pays partenaires (en %)

		BAD	CE	UN(*)	BM
Enquête 2008 de suivi de la déclaration de Paris (données en % des opérations concernées)^{&}					
Part de l'aide gérée en utilisant les procédures nationales de gestion des finances publiques	tous pays	37	26	10	36
	PAZSP	36	23	10	33
Part de l'aide gérée en utilisant les procédures nationales de passations de marchés	tous pays	37	26	10	36
	PAZSP	36	23	10	33
Nombre moyen d'unités parallèles	tous pays	5.0	3.8	10.1	2.0
	PAZSP	5.1	3.5	7.1	2.3
Moyenne enquête suivi de la déclaration de Paris (deux premiers critères)	tous pays	37	26	10	36
	PAZSP	36	23	10	33
MOPAN 2007 ou 2008 (données en % du total des réponses effectives)					
L'agence utilise le système national de passation de marchés (++)		53	74	15	46
L'agence évite de créer des structures de mise en œuvre parallèles (++)		55	70	16	35
Moyenne utilisation procédures pays partenaires		54	72	15	40

(*) UNDP pour les données du MOPAN ;

(++) Additionne les réponses « complètement d'accord » ou « largement d'accord » ;

& sauf pour le nombre d'unités parallèles, exprimé en unités

La Banque Mondiale n'est semble-t-il pas non plus exempte de critiques à cet égard, si l'on en croit les données du MOPAN, qui indiquent que celle-ci utiliserait trop d'unités parallèles de mise en œuvre. De fait, la Banque Mondiale insiste beaucoup sur le risque fiduciaire, et en particulier ses doutes sur les procédures de passations de marchés nationales l'amènent souvent à préférer que ses propres procédures soient utilisées. Ce comportement est associé au fait que la Banque Mondiale se définit d'abord comme une banque, et doit donc se protéger contre le risque fiduciaire. Là encore, on pourrait arguer que ces observations révèlent une assez bonne complémentarité d'instruments.

La Commission Européenne accepte semble-t-il assez souvent de faire confiance aux systèmes nationaux. Cela apparaît surtout clairement dans les données du MOPAN, qui encore une fois semblent plus favorable à la Commission Européenne que ne le sont celles de l'enquête de suivi de la déclaration de Paris. La Commission Européenne étant une institution politique, et non pas financière, n'a pas de ce point de vue les mêmes contraintes que les Banques multilatérales de développement. Il y a donc potentiellement là encore une bonne complémentarité d'instruments.

De même que précédemment nous avons procédé à des tests de significativité des différences de comportements entre agences en matière d'utilisation des procédures des pays partenaires. Les résultats sont reportés en annexe 16.

Cette annexe corrobore les conclusions précédentes. Il est également intéressant de noter ici que les comportements des agences étudiées se sont significativement améliorés

entre 2006 et 2008 s'agissant de la réduction de l'utilisation de structures parallèles de mise en œuvre, et sont également plutôt meilleurs, sur ce critère, dans les PASZP que dans les autres pays.

e) Évaluation de l'alignement sur les stratégies des pays partenaires.

L'alignement sur les stratégies des pays partenaires est également un bon moyen de coordination et d'harmonisation des activités menées par les agences d'aide. Cet alignement peut être à géométrie variable. L'utilisation de l'approche programme et/ou sectorielle permet une telle harmonisation dans un secteur donné. Le soutien budgétaire, sectoriel ou global, approfondit ce mode d'alignement en permettant au pays partenaire d'intégrer l'aide reçue dans sa stratégie de dépenses. L'alignement peut se faire également de manière plus qualitative par l'adoption par l'agence de la stratégie de développement, ou de stratégies sectorielles, décidées par le pays partenaire. Le Tableau 13 ci-dessous résume les informations disponibles en la matière dans l'enquête de suivi de la déclaration de Paris et dans les évaluations du MOPAN.

Tableau 13 : Indicateurs d'alignement sur les stratégies des pays partenaires (en %)

		BAD	CE	UN(*)	BM
Enquête 2008 de suivi de la déclaration de Paris (données en % des opérations concernées)					
Part de l'aide sous forme d'approche programme	tous pays	16	12	30	15
	PAZSP	18	16	37	17
Part de l'aide sous forme de soutien budgétaire	tous pays	22	28	7	28
	PAZSP	20	20	3	33
Moyenne enquête suivi de la déclaration de Paris (deux premiers critères)	tous pays	19	20	19	21
	PAZSP	19	18	18	20
MOPAN 2007 ou 2008 (données en % du total des réponses effectives)					
Les stratégies sectorielles de l'agence sont alignées sur celle du pays partenaire (++)		86	100	89	93
L'agence participe aux approches programmes du pays partenaire, si pertinent (++)		50	91	82	82
Moyenne alignement stratégie sectorielle		68	95	86	85
La stratégie de l'agence est alignée sur celle du pays partenaire (++)		90	98	92	93
L'agence apporte un soutien budgétaire direct, si approprié (++)		67	85	82	82
Moyenne alignement stratégie du pays partenaire		78	91	87	87

(*) UNDP pour les données du MOPAN

(++) Additionne les réponses « complètement d'accord » ou « largement d'accord »

Les données du MOPAN révèlent que les agences multilatérales cherchent effectivement toutes à s'aligner sur les stratégies globales et sectorielles des pays partenaires. Toutefois, d'après l'enquête du CAD de suivi de la déclaration de Paris, elles n'utilisent les instruments à leur disposition à cet égard que de manière mesurée, comme l'indique la faible part de l'aide qui est versée sous forme d'aide budgétaire ou dans le cadre de l'approche programme. Ceci vaut pour la Commission Européenne comme pour les autres agences, du moins jusqu'au 9^{ème} FED.

Au vu des données de l'enquête sur le suivi de la déclaration de Paris, on peut noter néanmoins que les Nations Unies utilisent plus souvent l'approche programme que les autres agences multilatérales étudiées.

La relativement faible utilisation de l'approche programme illustre les difficultés qu'ont les agences multilatérales, qui s'accordent sur le principe de renforcer leur coopération, à mettre en œuvre cette coopération sur le terrain. L'approche programme se révèle parfois trop complexe à mettre en œuvre, surtout s'il y a un grand nombre de bailleurs impliqués. Des bailleurs participant à une approche programme conservent dans certain cas des projets hors programme dans le même secteur, ce qui fait que les coûts de transaction ne diminuent pas pour le pays partenaire. De plus même si les coûts de transaction diminuent pour le pays partenaire, ceux qui sont subis par les agences d'aide peuvent parfois augmenter considérablement. A titre d'exemple la Banque Mondiale relève, dans sa dernière évaluation indépendante de sa stratégie dans le secteur de la santé, que la réalisation de l'approche programme n'a pas toujours conduit à des résultats meilleurs en matière de santé, comme par exemple au Ghana entre 1998 et 2007. De plus la Banque Mondiale note que la mise en œuvre de l'approche programme peut avoir des effets pervers à court terme, en détournant les efforts de la recherche de résultats concrets, au profit d'un lourd investissement dans la conception d'une stratégie nationale à long terme.

Les Nations Unies pratiquent particulièrement peu le soutien budgétaire, Les experts du MOPAN sont globalement critiques à l'égard du PNUD s'agissant des difficultés que le PNUD a à faire du soutien budgétaire, à participer à des approches programme sectorielles et à contribuer à du basket/pooled funding. Il faut toutefois corriger ces critiques par le fait que le PNUD n'est pas une agence financière, et il est donc logique que le soutien budgétaire ne fasse pas partie de ses principales modalités d'intervention. Ainsi cela ne veut pas dire que le PNUD ne s'aligne pas sur les stratégies des pays partenaires. En pratique, le PNUD se présente souvent en réalité comme le principal soutien de ces stratégies nationales.

L'évaluation du MOPAN suggère par ailleurs que la BAD ne fait pas assez d'efforts d'alignement sur les stratégies des pays partenaires. Cette opinion est toutefois en contradiction avec le fait que les Pays membres régionaux détiennent à la BAD un pouvoir très significatif au Conseil d'Administration, qui fait que les stratégies de la BAD sont en général considérées comme plus influencées par les stratégies des pays partenaires que celles des autres agences multilatérales. Ceci vient peut-être du fait que, comme le note le rapport du MOPAN, les mécanismes de délégation du pouvoir de décision au niveau des pays sont limités dans le cas de la BAD, ce qui est lié à sa relativement faible décentralisation. Il y aurait donc là, comme dans d'autres domaines, des réalités différentes selon que l'on se place du point de vue du siège ou du point de vue du terrain. Les équipes du MOPAN au Bénin et en Zambie notent d'ailleurs que la faible présence de la BAD sur le terrain contraint sa contribution à l'alignement sur les pays partenaires. Plus généralement, le fait que la BAD ait peu de bureaux dans les pays (et des bureaux faiblement dotés en moyens humains) est un obstacle à sa capacité d'alignement et de décentralisation des décisions au niveau local.

Pour l'avenir, le soutien budgétaire est appelé à prendre de l'importance. Le soutien budgétaire direct est devenu récemment le mode de financement privilégié de la Commission Européenne, qui s'est engagée dans le 10^{ème} FED à augmenter fortement la part du soutien budgétaire dans sa programmation, qui devrait atteindre 44% du total de l'aide programmée, contre 25% lors du 9eme FED. L'essentiel de l'augmentation portera sur le soutien budgétaire sectoriel.

En ce qui concerne le PNUD, une décision récente (2008) a ouvert la voie à du soutien budgétaire sectoriel, du moins dans des pays pilotes (encore à définir) pour une période transitoire. Ce soutien budgétaire sectoriel devra porter sur des activités qui correspondent au mandat du PNUD, et devront contribuer au développement des capacités. Auparavant le PNUD pouvait participer (mais le faisait peu) à des approches programme et/ou sectorielles, mais sans participer à des fonds communs ni faire de soutien budgétaire. En cas de participation à des fonds communs, les fonds en question devront être administrés par une agence des Nations Unies.

Finalement, l'annexe 17 teste la significativité des différences de comportements entre agences d'aide en matière d'alignement sur les stratégies des pays partenaires. Les tests confirment les conclusions précédentes. On constate par ailleurs une réduction de l'effort moyen d'alignement des agences multilatérales considérées entre 2006 et 2008, essentiellement dans le domaine de l'utilisation de l'approche programme. Les données disponibles ne permettent pas d'attribuer cette tendance à une agence en particulier.

f) Les fonds fiduciaires de la Banque Mondiale et du PNUD et les ressources affectées du PNUD

Il y a eu ces dernières années une véritable prolifération des fonds fiduciaires, qui concerne surtout, pour ce qui nous intéresse dans ce rapport, la Banque Mondiale et le PNUD. Cette multiplication des fonds fiduciaires, qui va en principe dans le sens de la déclaration de Paris, puisqu'il s'agit d'une délégation de mise en œuvre de programmes ou de projets d'aide d'une agence à une autre, pose en réalité de nombreux problèmes de fonctionnement du système, en raison de l'ampleur prise par de telles pratiques.

Les fonds fiduciaires ont connu une croissance exponentielle ces dernières années à la Banque Mondiale. Pour l'année fiscale 2008, le Groupe de la Banque Mondiale a décaissé 6.724 milliards de dollars sur ses fonds fiduciaires. Pour un peu plus de la moitié (3.511 milliards) la Banque Mondiale ne joue que le rôle d'intermédiaire financier (par exemple pour le Fonds Mondial GFATM), mais il reste tout de même plus de 3 milliards de dollars correspondant soit à des projets exécutés par la Banque Mondiale, soit des projets exécutés par les pays partenaires, dans le cadre de projets ou programmes pilotés par la Banque Mondiale. Ces sommes sont significatives comparées aux fonds déboursés sur le budget de l'IDA (9.160 milliards de dollars dans l'année fiscale 2008). Ces fonds, hors intermédiation financière, représentaient ainsi 35% des décaissements sur le budget IDA. De plus, la tendance est à une très forte augmentation des fonds fiduciaires ces dernières années. Pour l'année fiscale 2004 ils ne représentaient que 3.370 milliards de dollars (dont 1.792 milliards

d'intermédiation financière), soit 21% des décaissements IDA pour les fonds hors intermédiation financière. Cette évolution présente des risques certains :

- il y a un risque de détournement de la Banque Mondiale de son mandat, de bilatéralisation de l'aide multilatérale⁴⁶. En effet, la recherche de financements complémentaires par la voie des fonds fiduciaires est un comportement qui prend de l'ampleur, et qui est du reste naturel dans une organisation où le succès se mesure inévitablement en partie à la taille des projets réalisés. Le risque est donc que la Banque Mondiale choisisse de plus en plus ses priorités en fonctions des ressources additionnelles qu'elle peut collecter. Les fonds fiduciaires sont de fait un moyen assez efficace pour les petits donateurs (et des plus gros) d'avoir un poids dans la stratégie de la Banque Mondiale plus grand que celui correspondant à leur part du capital.
- il y a corrélativement un risque de difficultés pour la Banque Mondiale à reconstituer le Fonds IDA. En effet, des donateurs pourront préférer aider la Banque Mondiale sous forme de fonds fiduciaires, dont ils maîtrisent la finalité, plutôt que sous forme de reconstitution du Fonds IDA, dont l'utilisation est décidée par le Conseil d'Administration.
- Il y a un risque d'éviction sur l'utilisation des ressources humaines de la Banque Mondiale, qui tend à sous-évaluer ce que lui coûte la mise en œuvre des fonds fiduciaires.
- Il y a un risque de multiplication des règles appliquées, de la conception à l'exécution et au suivi/évaluation des projets réalisés, et donc de fragmentation de l'action de la Banque Mondiale.
- Il y a une grande opacité sur les données, la base de données sur les fonds fiduciaires de la Banque Mondiale n'étant ouverte que partiellement aux donateurs de la Banque (restriction de l'accès aux données des fonds financés par d'autres donateurs).

On peut dès lors se demander si l'utilisation des fonds fiduciaires est véritablement pour la Banque Mondiale un instrument de mise en œuvre des principes de la déclaration de Paris. Cependant, depuis peu, un réel effort de mise en ordre a été mené. Maintenant tous les fonds fiduciaires doivent être en principe gérés selon les mêmes règles et procédures que les opérations de la Banque sur ses ressources IDA, ce qui n'était pas le cas auparavant. La Banque Mondiale a relevé le seuil de montant minimum de ses fonds fiduciaires de 200 000 dollars à 1 million de dollars (ce qui reste très faible). Il y a un effort de recouvrement des coûts de gestion des actions financées par les fonds fiduciaires, avec le relèvement de la commission de gestion de 3% à 5% (à comparer à 7% pour les ressources affectées du PNUD). Au niveau technique, il y a des efforts pour rendre les fonds fiduciaires plus transparents, mais il manque pour y parvenir une volonté politique.

Du côté du PNUD, les opérations financées par des ressources affectées présentent un problème analogue à celui des fonds fiduciaires de la Banque Mondiale. En 2007, les ressources affectées représentaient plus de 3 fois les ressources de base. Cette proportion est allée en croissant au cours du temps, le ratio était de 0.56 en 1992, 1.12 en 1997 et 2.44 en 2002. Cette évolution entrave sérieusement la capacité du PNUD à mener sa propre stratégie sur la base du mandat de son Conseil d'Administration. Par ailleurs, comme à la

⁴⁶ Ce risque est également souligné dans le *Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale*, p.14 publié en 2009.

Banque Mondiale, il y a un risque que les personnels soient incités à consacrer plus d'efforts à travailler sur des projets correspondant aux ressources affectées et que les donateurs du PNUD préfèrent de plus en plus l'aider à travers ces ressources affectées plutôt qu'à travers les ressources de base. Contrairement à ce qui se passe à la Banque Mondiale, la solution ne peut cependant pas être de renoncer à rechercher des ressources affectées, étant donné l'ampleur qu'elles ont pris dans le budget du PNUD. L'équilibre atteint aujourd'hui est difficilement réversible, sauf réforme en profondeur du mode de financement du PNUD.

En ce qui concerne les fonds fiduciaire, le PNUD en fait un usage mesuré, et limité à deux objectifs précis :

- les interventions en situations de conflit et de post-conflit, qui supposent inévitablement de mobiliser des ressources ad-hoc, la part des ressources de bases dévolues au Bureau de Prévention des Crises et du Relèvement (7% des ressources propres) ne lui fournissant que des moyens limités. A l'heure actuelle cela concerne en Afrique la République Centrafricaine, le Darfour, le Soudan et la République Démocratique du Congo, ainsi qu'un petit nombre de fonds thématiques.
- des fonds fiduciaires inter-agences des Nations Unies, mis en place dans le cadre de l'initiative UN as one.

Il faut mettre au crédit du PNUD une assez grande volonté de transparence sur ses ressources affectées et sur ses fonds fiduciaires et la mise en place d'une politique en matière de fonds fiduciaires multi-donneurs, qui vise à en faire un réel instrument de mise en œuvre des principes de la déclaration de Paris.

A noter enfin qu'à quelques occasions la Banque Mondiale et le PNUD ont été mis en concurrence dans l'établissement de fonds fiduciaires, d'une façon qui n'était pas nécessairement favorable à l'efficacité du système. Cela a été le cas au Soudan. Un fonds fiduciaire multi-donneur a été mis en place en 2005 suite à une réunion des bailleurs et celui-ci a été logé à la Banque Mondiale (sous la pression de l'un de ses principaux contributeurs bilatéraux). Après 2 ans de fonctionnement assez peu satisfaisant de ce fonds (peu de décaissements), un fonds a été créé en 2008 au PNUD. Ce deuxième fonds aurait été créé dans le but de favoriser le redressement du pays tandis que celui de la Banque Mondiale serait dédié au développement, mais on peut douter de l'opportunité de financer d'abord le développement puis le redressement.⁴⁷ Cet exemple montre la difficulté qu'ont les bailleurs bilatéraux à se mettre d'accord pour réduire la fragmentation de l'aide. Plus récemment, en Irak, on a créé un fonds multi-donneur avec deux guichets, l'un géré par le PNUD, l'autre par la Banque Mondiale. En décembre 2008, les deux institutions ont passé un accord pour mieux coopérer dans le domaine des fonds fiduciaires multi-donneurs.

g) Conclusion partielle

Les données de l'enquête sur le suivi de la déclaration de Paris et du MOPAN donnent dans l'ensemble une vue plutôt positive sur les efforts de coordination, d'harmonisation et d'alignement des quatre agences multilatérales étudiées. Les progrès sur le terrain restent

⁴⁷ Il y a par ailleurs un troisième fonds fiduciaire multi-donneur au Soudan pour les interventions humanitaires, créé en 2005 et administré par le PNUD également.

cependant variables, malgré un engagement réel des agences multilatérales, dans le sens tracé par la déclaration de Paris et plus récemment (2008) le Forum d'Accra.

Les données de l'enquête du CAD et celles du MOPAN divergent toutefois en ce qui concerne l'alignement sur les procédures et les stratégies des pays partenaires, qui d'après l'enquête de suivi de la déclaration de Paris n'est pratiqué que dans une minorité des cas, tandis que les évaluations du MOPAN sont globalement plus positives à ce sujet.

La Commission Européenne est perçue comme s'alignant sur les stratégies et priorités nationales, de même que sur les procédures et systèmes nationaux. Ses efforts en matière d'échange d'informations sont salués par le MOPAN, de même que sa contribution à la coordination locale des donateurs et à l'harmonisation. L'évaluation du MOPAN apparaît cependant excessivement favorable à la Commission Européenne, en raison du fait que les experts du MOPAN sont majoritairement des représentants de pays membres de l'Union Européenne, notamment du groupe Nordique+, avec lesquels la Commission Européenne se coordonne naturellement assez fortement.

La Banque Mondiale est reconnue comme se concertant avec les gouvernements des pays partenaires et apportant son appui aux stratégies nationales. Elle contribue positivement aux efforts d'harmonisation des donateurs. D'après le MOPAN, elle utilise toutefois trop d'unités parallèles de mise en œuvre et délègue insuffisamment le pouvoir de décision au niveau des pays partenaires. La Banque Mondiale tend également à négliger la consultation des autres agences partenaires au développement et le partage d'informations avec elles. Ceci est cohérent avec le fait que la Banque Mondiale, compte tenu de son envergure, considère qu'elle est légitime à intervenir dans tous les secteurs et tous les pays, indépendamment de ce que font les autres bailleurs.

Le PNUD soutient fortement les stratégies des pays partenaires et joue souvent un rôle central dans la coordination entre agences dans les pays partenaires, encore qu'il existe des divergences d'opinion d'un pays partenaire à l'autre à ce sujet. Par ailleurs, son mandat, ses procédures spécifiques et ses règles internes ne lui permettent pas toujours de s'aligner sur les procédures nationales, ni de faire du soutien budgétaire ou de participer pleinement à des approches programmes sectorielles et à du pool/basket funding. Sa participation à des actions conjointes telles que des missions communes est appréciée positivement dans l'enquête de suivi de la déclaration de Paris mais l'est beaucoup moins par le MOPAN.

La Banque Africaine de Développement soutient les stratégies des pays partenaires, et considère qu'elle en est très proche. Ses efforts de coordination avec les autres agences sont appréciés diversement, de même que ses efforts d'harmonisation. Sa faible présence sur le terrain et l'absence de décentralisation de ses processus de décision constituent des obstacles indéniables à sa coordination avec les autres agences, de même qu'à son alignement sur les stratégies des partenaires au niveau du terrain.

II-2 L'efficacité de l'interaction des aides multilatérales dans les secteurs de l'éducation de la santé et de l'agriculture

L'efficacité de l'interaction des aides multilatérales est analysée au moyen d'une étude économétrique portant sur des secteurs d'activité particuliers. Trois secteurs ont été identifiés : la santé, l'éducation et l'agriculture et le secteur rural. Il s'agit donc d'évaluer, dans chacun de ces secteurs, si l'efficacité des aides multilatérales dépend de leurs interactions. Deux arguments plaident en faveur d'une analyse des résultats sectoriels. D'une part, la fiabilité des estimations de l'efficacité de l'aide basées sur des équations de croissance ne fait pas consensus. D'autre part, les complémentarités des actions des institutions multilatérales au cœur de notre étude devraient être plus faciles à mettre en évidence au niveau sectoriel qu'au niveau agrégé. Le choix des secteurs est justifié à la fois par leur relation avec les Objectifs du Millénaire pour le Développement et par la disponibilité d'indicateurs de résultats synthétiques relatifs à ces secteurs.

Il s'agit ici de tester l'existence d'une interaction entre l'aide multilatérale (comprenant tous les acteurs multilatéraux) et le degré de fragmentation ou de polarisation de cette aide. Le concept de complémentarité utilisé pour cette analyse est donc plus restreint que celui utilisé dans la section précédente, qui considérait également la qualité de la coordination entre les bailleurs pour un niveau de fragmentation donné. La disponibilité des données relatives à la qualité de la coordination entre bailleurs n'est pas suffisante pour être exploitée dans le cadre d'une analyse économétrique.

- a) La méthode : comment tester l'efficacité de l'interaction entre bailleurs multilatéraux sur les résultats sectoriels ?

Les études antérieures sur l'efficacité de l'aide

De très nombreux travaux testant l'efficacité de l'aide sur la croissance économique ont été menés depuis une quinzaine d'années⁴⁸. Ces études se proposent le plus souvent de tester si l'efficacité de l'aide dépend des caractéristiques du pays receveur (qualité des politiques, des institutions, vulnérabilité) ou des caractéristiques de l'aide (fragmentation). Les résultats obtenus font l'objet de vives discussions quant à leur portée et proposent deux conclusions divergentes.

D'un côté, certains auteurs considèrent que l'aide possède un effet positif et significatif sur la croissance, mais que cet effet est le plus souvent conditionnel, c'est à dire

⁴⁸ Parmi les travaux les plus commentés, on peut citer : Morss, 1984 ; Burnside et. Dollar, 2000 ; Hansen et Tarp, 2001 ; Guillaumont et Chauvet 2001 ; Easterly, Levine, et Roodman, 2004 ; Bourguignon et Sundberg, 2007 ; Rajan et Su bramanian, 2008 ; Deaton, 2009.

qu'il dépend des caractéristiques du pays receveur ou de l'aide⁴⁹. Dans cette série de travaux, un impact négatif de la fragmentation de l'aide est parfois identifié⁵⁰.

D'autres auteurs concluent au contraire que les analyses macro-économétriques n'apportent pas de preuve convaincante de l'efficacité de l'aide, dans la mesure où les effets de l'aide identifiés ne sont pas suffisamment stables lorsque la manière de tester cette efficacité est modifiée (période et pays receveurs retenus dans l'étude, facteur conditionnant l'efficacité de l'aide)⁵¹.

Plus récemment, se sont développés des travaux testant l'efficacité de l'aide sur des indicateurs de résultats sectoriels, essentiellement sur les secteurs de l'éducation et de la santé. Les études sur le secteur de l'éducation montrent un impact positif de l'aide sectorielle sur le taux net de solarisation⁵², mais les preuves d'un impact positif sur le taux d'achèvement du primaire (qui appréhende mieux la qualité du système éducatif, cf. infra) sont fragiles⁵³. En ce qui concerne le secteur de la santé, il apparaît un effet positif de l'aide sectorielle sur la survie infanto-juvénile⁵⁴. Cet effet est d'une ampleur limitée, mais semble relativement robuste⁵⁵. A l'inverse l'effet positif de l'aide totale sur les résultats de santé est très discuté⁵⁶. Les études qui traitent de l'efficacité de l'aide dans l'agriculture sont très rares⁵⁷. Ces études identifient un effet positif de l'aide (totale ou sectorielle selon les études) sur le secteur agricole, dont les résultats sont mesurés soit par la croissance de la production agricole, soit par la productivité agricole (valeur ajoutée agricole par habitant). Ces résultats relatifs à l'agriculture doivent toutefois être interprétés avec une grande prudence, compte tenu du nombre très limité des études existantes et de leurs faiblesses méthodologiques⁵⁸. Afin de répondre au mieux à la question de la complémentarité entre bailleurs multilatéraux, notre étude combine les six caractéristiques suivantes, ce qui la distingue nettement des études antérieures :

⁴⁹ Burnside et Dollar (2000) identifient un impact de l'aide conditionnel à la qualité des politiques macro-économiques suivies, Guillaumont et Chauvet (2001) un effet conditionnel à la vulnérabilité du pays receveur aux chocs extérieurs (commerciaux et climatiques)

⁵⁰ Djankov, Montalvo et Reynal-Querol (2008) identifient un impact négatif de la fragmentation de l'aide sur son efficacité ; Au contraire, Annen et Kosempel (2009) n'identifient pas d'effet de la fragmentation de l'aide totale, mais un effet négatif de la fragmentation de l'assistance technique.

⁵¹ Selon Bourguignon et Sundberg, 2007, « au mieux, il apparaît un effet positif mais faible et non significatif de l'aide sur la croissance ». Rajan et Subramanian (2008) identifient « peu de preuves d'une relation positive ou négatif robuste entre les flux d'aide et la croissance ».

⁵² Dreher, Nunnenkamp et Thiele (2008)

⁵³ Les études testant l'impact de l'aide sectorielle sur le taux d'achèvement (Michaelowa et Weber, 2007 ; Wolf, 2007 ; et Gyimah-Brempong et Asiedu, 2008) identifient parfois un impact positif mais faible, mais les résultats apparaissent peu robustes.

⁵⁴ Voir Mishra et Newhouse (2007), Gyimah-Brempong et Asiedu (2008), Chauvet et al. (2008), et Wolf (2007).

⁵⁵ En effet, cet effet positif persiste lorsqu'un traitement adéquat du problème de l'endogénéité de l'aide est mis en œuvre.

⁵⁶ L'effet de l'aide totale sur l'état de santé est tantôt positif (Burnside et Dollar, 1998 ; Mwabu, 2001 ; Gomanee, Girma et Morrissey, 2005) tantôt non significatif (Masud et Yontcheva, 2005). Wolf (2007) conclut même à un effet négatif, mais ce dernier résultat est très contestable du point de vue méthodologique.

⁵⁷ La littérature s'est plutôt intéressée aux effets de l'aide alimentaire et aux effets des politiques de libéralisation agricole (Dewbre, Thompson et Dewbre, 2007). Norton, Ortiz et Pardey (1992) analysent l'impact de l'aide totale sur la croissance de la production agricole, alors que Kaya, Kaya et Gunter (2008) s'intéressent à l'effet de l'aide sectorielle sur la productivité agricole.

⁵⁸ Les deux études citées ne traitent pas du problème d'endogénéité de l'aide.

- i. elle évalue l'efficacité de l'aide sur des résultats sectoriels et non sur la croissance ;
- ii. elle distingue l'aide selon son canal de mise en œuvre (bilatéral ou multilatéral) ;
- iii. elle teste successivement l'effet de l'aide sectorielle et de l'aide totale (cf. discussion ci-dessous) ;
- iv. elle teste si l'efficacité de l'aide multilatérale dépend de sa structure ;
- v. elle utilise plusieurs indicateurs de structure (fragmentation et polarisation) qui permettent d'identifier un effet variable de la fragmentation selon son niveau ;
- vi. elle compare les résultats obtenus sur les pays africains de la ZSP et sur l'ensemble des pays en développement.

Le choix de la variable d'aide : aide sectorielle ou aide globale ?

Deux options sont envisageables quant au choix des flux d'aide des bailleurs multilatéraux susceptibles d'influencer les résultats sectoriels :

- soit distinguer l'aide spécifique au secteur ciblé et le reste de l'aide : les résultats en termes d'éducation au Niger sont alors expliqués par trois flux d'aide reçus par le Niger : l'aide multilatérale à l'éducation, l'aide bilatérale à l'éducation et l'aide non spécifique au secteur de l'éducation ;
- soit utiliser uniquement l'aide totale : les résultats en termes d'éducation au Niger sont expliqués par l'aide multilatérale totale et l'aide bilatérale totale reçues par le Niger.

Le premier avantage de l'emploi des flux d'aide sectorielle est de réduire les problèmes liés à l'agrégation des flux d'aide (en particulier l'aide qui ne correspond pas à un financement pour les pays receveurs, comme les coûts administratifs des agences d'aide, les frais d'écologie, etc.). Adopter une approche sectorielle nous permet de tenir compte de l'hétérogénéité de l'aide. En outre, l'utilisation de l'aide sectorielle permet une interprétation simple des résultats dans la mesure où le canal de transmission de l'aide est identifié : l'aide finance un accroissement de l'offre de services de santé, d'éducation et de produits agricoles. Selon les résultats, on pourra donc en tirer des recommandations sur le ciblage souhaitable de l'aide⁵⁹.

Néanmoins, l'identification d'un effet de l'aide sur les résultats est d'autant plus difficile que l'on s'intéresse à une partie de l'aide seulement. En effet, les canaux de transmission de l'aide sont multiples, et des effets indirects peuvent être attendus (effets de revenu, effets croisés entre le secteur de l'éducation et la santé, etc.). De plus l'aide peut être partiellement fongible. De plus, comme on l'a vu, les données sur l'aide sectorielle sont à la fois plus fragmentaires et moins fiables que les données d'aide totale (moindre qualité de la notification des bailleurs).

Les avantages et inconvénients de l'utilisation de l'aide totale sont inversés par rapport à ceux de la distinction de l'aide sectorielle. D'un côté, l'analyse statistique s'appuie sur des échantillons plus larges et ayant une dimension temporelle, ce qui permet d'atténuer

⁵⁹ Enfin, utiliser l'aide sectorielle implique de travailler sur une période plus courte que quand on utilise l'aide totale (cf. infra). Une période plus courte permet d'inclure une gamme plus large de variables de contrôle, non disponibles avant la deuxième moitié des années 1990.

les problèmes liés à l'isolement d'un effet spécifique d'un type d'aide. Cela permet également d'utiliser des données d'aide décaissée, plus directement liée aux résultats que l'aide engagée. De l'autre, l'effet identifié est plus difficile à interpréter car il regroupe des effets directs (aide sectorielle) et des effets indirects, et les prescriptions en termes de ciblage de l'aide sont moins claires.

Dans cette étude, compte tenu des avantages et inconvénients décrits ci-dessus et des contraintes relatives aux données d'aide sectorielle (disponibles uniquement en engagements et seulement depuis 1995), nous proposons deux analyses :

1/ une analyse utilisant **l'aide sectorielle engagée** (base SNPC) calculée en moyenne sur la période 1998-2007 (coupe transversale).

2/ une analyse utilisant **l'aide totale (tous secteurs confondus) décaissée** (base CAD) calculée sur 4 périodes successives de 5 ans entre 1988 et 2007 (panel). Toutes les variables sont calculées en moyenne de période.

L'aide sectorielle utilisée correspond aux catégories de la base de données du CAD version SNPC. L'aide sectorielle pour l'éducation correspond à la catégorie « Infrastructures et services sociaux : Education » (code 110). Deux périmètres de l'aide à la santé ont été utilisés : d'une part l'aide à la santé au sens strict « Infrastructures et services sociaux : santé » (code 120 du CAD), d'autre part l'aide à la santé au sens large comprenant en plus les catégories « Infrastructures et services sociaux : Politiques en matière de population, santé et fertilité » (code 130) et « Infrastructures et services sociaux : Distribution d'eau et assainissement » (code 140). Le choix d'un périmètre large d'aide à la santé permet de tenir compte d'éventuels effets de complémentarité entre les différents instruments d'une politique globale de santé. Seuls les résultats utilisant l'aide santé au sens large sont présentés compte tenu de la proximité des résultats obtenus avec les deux définitions. L'aide sectorielle à l'agriculture correspond à la catégorie « Production : Agriculture, sylviculture, pêche » (code 310).

Un inconvénient commun aux deux mesures de l'aide- qui ne peut être dépassé dans le cadre de cette étude- est la faiblesse du concept d'aide lui-même, dans la mesure où certains instruments financiers contribuant à la réussite des projets et programmes ne sont pas comptabilisés comme de l'aide, notamment les financements peu ou pas concessionnels et les garanties.

Le principe de la méthode : l'estimation d'une équation explicative des résultats sectoriels

La méthode consiste à expliquer chaque variable de résultat sectoriel (RS) à partir des facteurs habituels (variables de contrôle, X) et des variables représentant les flux d'aide (variables d'intérêt, A). Elle permet d'évaluer l'effet des variables d'aide sur les résultats sectoriels en neutralisant les effets des autres facteurs.

$$RS = \alpha_j \cdot X_j + \beta \cdot (A_k)$$

Où RS : variable de résultat sectoriel

A_k : Vecteur des variables d'intérêt (mesures de l'aide)

X_j : Vecteur des variables de contrôle (autres variables influençant les résultats sectoriels)

Le choix des variables de résultat s'appuie sur une double contrainte, d'une part la proximité avec l'objectif final de réduction de la pauvreté et une disponibilité statistique dans les pays de l'échantillon suffisante pour permettre une analyse économétrique.

L'objectif de l'analyse est de juger si l'aide des institutions multilatérales est efficace et si son efficacité dépend de sa structure, en termes de fragmentation ou de polarisation. Pour tester cette hypothèse, il est nécessaire de distinguer l'aide multilatérale (AM), de l'aide bilatérale (AB), et d'ajouter une variable multipliant l'aide multilatérale avec un indicateur de structure de l'aide multilatérale (noté ISAM, mesurant la fragmentation ou la polarisation) (cf. encadré 4 sur la forme des équations testées).

Pour chaque équation, les deux indicateurs de structure (fragmentation et polarisation) seront testés successivement. Dans la mesure où l'augmentation du nombre de termes interactifs rend très délicate l'identification et l'interprétation des effets, le choix est fait ici de ne pas tester simultanément d'autres effets conditionnels de l'aide par des variables interactives comme cela a été fait dans d'autres études sur l'efficacité de l'aide (effets conditionnels à la vulnérabilité du pays receveur, aux capacités institutionnelles du pays receveur, etc.)

La méthode d'estimation

Il est possible que les bailleurs allouent leur aide de manière prioritaire vers les pays ayant des besoins importants, donc ayant un niveau d'éducation, de santé et de production agricole plus faible. En présence de ce comportement (qui correspond à une sélectivité en fonction des besoins), on observera une correspondance fréquente entre des flux d'aide élevés et des résultats sectoriels faibles. Cette correspondance pourrait laisser croire à tort que les flux d'aide élevés sont la cause des mauvais résultats, alors qu'une causalité inverse est à l'œuvre : ce sont les résultats faibles qui conduisent les bailleurs à accorder des montants d'aide élevés.

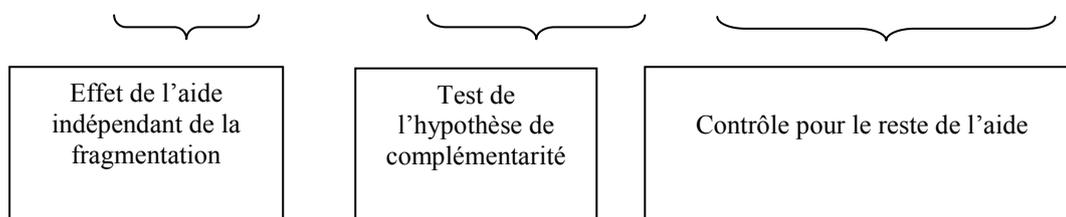
Afin de tester de manière rigoureuse l'effet de l'aide sur les résultats sectoriels, il est nécessaire de neutraliser cet effet potentiel de causalité inverse reliant les résultats et l'aide reçue (on parle alors d'endogénéité de l'aide) en utilisant une méthode d'estimation à variables instrumentales⁶⁰. Nous instrumentons les flux d'aide et les indicateurs de structure, qui sont également susceptibles d'être déterminés de manière endogène.

⁶⁰ Les variables instrumentales que nous utilisons correspondent à des variables influençant l'aide sectorielle reçue qui ne sont pas liées aux caractéristiques du pays receveur. Il s'agit par exemple d'identifier des facteurs expliquant les variations de l'aide à l'éducation autres que la faiblesse initiale du niveau d'éducation dans le pays receveur. Dans cette logique, la procédure d'instrumentation s'appuie sur les instruments usuels de l'aide (population, potentiel d'aide calculé à partir de la proximité avec les bailleurs (Tavares, 2003, Brun, Chambas et Guérineau, 2007), en évitant d'utiliser des variables fortement influencées par les besoins des pays receveurs (aide passée, PIB passé, mortalité infanto-juvénile initiale). Les indicateurs de structure de l'aide multilatérale sectorielle (analyse sur données transversales) sont instrumentés par les indicateurs de structure dans un autre secteur (agriculture par santé, santé et éducation par agriculture). Des tests de robustesse sont effectués en combinant ces instruments avec les instruments utilisés pour les estimations en panel dynamique – MMG en

Encadré 4 : La forme des équations explicatives des résultats sectoriels

Equation 1 : Aide sectorielle engagée (moyenne de période, 1998-2007)

$$RS_i = \alpha_j \cdot X_{i,j} + \beta_1 \cdot AMS_i + \beta_2 \cdot ISAM_i + \beta_3 \cdot AMS_i * ISAM_i + \beta_4 \cdot ABS_i + \beta_5 \cdot (AMNS_i + ABNS_i)$$



Avec :

RS_i : Résultat sectoriel du pays (i).

AMS : Aide multilatérale sectorielle

ABS : Aide bilatérale sectorielle

$AMNS$: Aide multilatérale non sectorielle

$ABNS$: Aide bilatérale non sectorielle

$ISAM$: Indicateur de structure de l'aide multilatérale

X_j : Vecteur des variables de contrôle

Le signe et la significativité du coefficient associé à l'aide mesure l'effet de l'aide (β_1 et β_3). Le signe et la significativité du coefficient associé à l'aide multipliée par indicateur de fragmentation (β_2) indique la modification de l'effet de l'aide en fonction de la fragmentation ou de la polarisation.

Equation 2 : Aide totale décaissée (moyenne par périodes de 5 ans, 1988-2007)

$$RS_{i,t} = \alpha_j \cdot X_{i,j,t} + \beta_1 \cdot AMT_{i,t} + \beta_2 \cdot ISAM_{i,t} + \beta_3 \cdot AMT_{i,t} * ISAM_{i,t} + \beta_4 \cdot ABT_{i,t}$$

Avec :

$RS_{i,t}$: Résultat sectoriel du pays (i) à la période (t).

AMT : Aide multilatérale totale

ABT : Aide bilatérale totale

$ISAM$: Indicateur de structure de l'aide multilatérale

X_j : Vecteur des variables de contrôle

différence et MMG système – proposées par Arellano et Bond (1991) et Blundell et Bond (1998). Toutefois, l'apport de ces instruments basés sur les variables retardées est limité dans notre cadre d'analyse puisque la dimension temporelle de notre étude est faible.

b) Les équations explicatives des résultats d'éducation, de santé et de production agricole : quels indicateurs de résultats ? Quels facteurs principaux ?

L'objet de cette section est de présenter et discuter les variables de résultat et les variables explicatives retenues pour chacun des trois secteurs. La disponibilité de l'ensemble des données est présentée dans les annexes 18a, 18b et 18c. Les statistiques descriptives de ces variables sur les échantillons correspondant aux estimations utilisant l'aide sectorielle (coupe transversale) et l'aide totale sont données respectivement dans les annexes 19 et 21.

Le taux d'achèvement du primaire et ses principaux déterminants

La variable de résultat retenue pour le secteur de l'éducation est le *taux approximatif d'achèvement du primaire*, qui représente le rapport entre le nombre total d'élèves inscrits pour la première fois en dernière année du primaire rapporté au nombre total, dans la population, des enfants ayant l'âge officiellement prescrit pour être en dernière année du primaire. Il s'agit donc, dans les faits, d'un taux d'accès en dernière année du cycle primaire. (Source : WDI). Un second indicateur est également considéré, il s'agit du *taux net de scolarisation du primaire*, qui représente le rapport entre le nombre d'élèves scolarisés ayant l'âge légal de scolarisation en primaire et le nombre total d'enfants du pays de cette tranche d'âge, pour une année scolaire donnée. Cet indicateur permet de mesurer précisément l'importance de la scolarisation en primaire, par rapport à la population à scolariser correspondante (source : Institut statistique de l'Unesco). La différence principale entre ces deux indicateurs se situe au niveau de la population ciblée. Le taux d'achèvement du primaire cible uniquement les élèves de dernière année du primaire alors que le taux net de scolarisation cible tous les élèves du cycle primaire. Le taux d'achèvement mesure donc la capacité d'un système éducatif à amener ses enfants à suivre le minimum d'années d'éducation nécessaires pour être alphabétisé tandis que le taux de scolarisation mesure plutôt le fait que des enfants en âge d'être à l'école primaire y sont effectivement. Ces deux indicateurs apparaissent donc complémentaires, mais le taux d'achèvement est une mesure plus pertinente en termes de résultat et disponible plus largement en début de période (cf. annexe 18a). Le taux net de scolarisation sera utilisé pour tester la robustesse des résultats sur l'équation de référence⁶¹.

Les résultats d'éducation sont expliqués à partir des variables d'aide décrites plus haut (nos variables d'intérêt), mais également à partir d'autres variables déterminant l'efficacité du système éducatif. Les variables retenues sont les suivantes : le *PIB par habitant* en parité de pouvoir d'achat, le *pourcentage de la population ayant moins de 15 ans*, le *pourcentage de la population urbaine* et des *indicateurs de qualité institutionnelle*. Le niveau

⁶¹ D'autres indicateurs auraient pu être considérés mais semblent moins pertinents ou sont moins largement disponibles. Le taux d'admission au primaire est parfois utilisé, mais il ne permet pas de tenir compte des taux d'abandon élevés constatés dans les premières années du primaire. Les taux d'abandon et de redoublement sont assez peu disponibles et sujets à critique, alors que des variables de qualité comme des scores à des examens standardisés sont fragmentaires. Les taux d'alphabétisation ou le nombre d'années de scolarisation dans la population sont des variables de stock à long terme et ne sont mesurés que de manière imprécise.

de vie moyen de la population mesuré par le *PIB par habitant* en parité de pouvoir d'achat mesure le niveau de développement d'un pays et donc sa capacité, tant en termes d'offre que de demande, à atteindre un niveau éducatif. Le *pourcentage de la population ayant moins de 15 ans* permet de prendre en compte le poids de la population à scolariser par rapport au reste de la population. Le *pourcentage de la population urbaine* permet de saisir les difficultés liées à la scolarisation des populations rurales. Ces trois variables sont donc importantes et apparaissent bien renseignées dans les bases de données internationales. La capacité institutionnelle du pays est mesurée par les composantes « qualité bureaucratique », « responsabilité démocratique », et « corruption » de l'indicateur ICRG. D'autres variables moins bien renseignées n'ont pu être utilisées⁶².

La survie infanto-juvénile et ses principaux déterminants

Les résultats en matière de santé sont mesurés par le *taux de survie infanto-juvénile*, qui représente la probabilité qu'un enfant né durant une période spécifique ne meure pas avant son 5^e anniversaire, s'il est soumis au taux de mortalité spécifique à chaque âge de la période donnée. Cette probabilité est exprimée pour mille naissances. Cet indicateur, connu grâce aux enquêtes DHS (Demographic and Health Survey), semble nettement plus convaincant que les autres indicateurs envisageables (en particulier l'espérance de vie). Certes le taux de survie infanto-juvénile se concentre sur une petite proportion de la population (alors que l'espérance de vie synthétise les taux de mortalité pour tous les âges), mais les études passées montrent qu'il est un bon indicateur synthétique de santé, puisqu'il dépend de l'accès aux médicaments et aux services de santé, de l'accès à l'eau et aux sanitaires de qualité, de la santé des mères, de la nutrition des mères et des enfants, de l'exposition des mères et enfants aux maladies, etc. Malgré ses imperfections, le taux de survie infanto-juvénile est nettement plus fiable que l'espérance de vie à la naissance. En effet, les données de mortalité des adultes et des personnes âgées dans les pays en développement sont très mal connues. Les estimations de l'espérance de vie sont donc souvent réalisées à partir de modélisations, fondées sur des données relatives à d'autres populations, et sont, au final, peu fiables. D'autres indicateurs ont également été écartés soit parce qu'ils ne décrivent pas l'ensemble du système de santé⁶³, soit parce qu'ils correspondent plus à des moyens qu'à des résultats⁶⁴.

⁶² En particulier, les dépenses publiques d'éducation nettes de l'aide à l'éducation en % du PIB, qui permettent d'appréhender l'effort financier de l'Etat, n'est disponible que pour les dernières années et n'est donc pas utilisable.

⁶³ Il existe d'autres variables de résultats de santé, comme des données relatives à la *mortalité ou morbidité liées à tuberculose ou SIDA*. Cela étant, ces variables se focalisent sur des morbidités particulières, elles ont donc l'inconvénient de ne pas être des indicateurs synthétiques de l'état de santé dans le pays et d'être beaucoup plus affectées par des chocs exogènes sur lesquels la qualité du système de santé à peu de prise. Par exemple, le SIDA est bien plus présent en Afrique Australe qu'en Afrique de l'Ouest, pour autant cela ne traduit pas des systèmes de santé moins performants.

⁶⁴ Il était également envisageable d'utiliser des variables de moyens, c'est-à-dire de qualité du système de santé, de la prévention, etc. Cependant, nous avons à notre disposition très peu de données : les taux de vaccination sont bien renseignés, mais les données sur les quantités relatives de ressources humaines dans la santé ou sur le nombre de lits d'hôpitaux sont beaucoup plus éparpillées. Par ailleurs, même si être vacciné ou avoir accès à un personnel de santé qualifié sont des facteurs importants pour prévenir ou se soigner, beaucoup d'autres éléments, comme la qualité de l'eau, celle des sanitaires, des canalisations, l'hygiène, les

Les variables de contrôle retenues sont *le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat, les dépenses publiques de santé en pourcentage du PIB, le taux d'alphabétisation des adultes, et des indicateurs de qualité institutionnelle*⁶⁵. Le *PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat* (source WDI) permet d'approximer la capacité financière des ménages d'assurer une alimentation et une hygiène de vie de qualité, d'accéder aux soins de santé préventifs et curatifs. Le PIB peut refléter également les capacités financières d'un pays à fournir à sa population des infrastructures préventives, comme des canalisations d'eau, des systèmes de traitements des eaux usées, des déchets, etc.). Les *dépenses publiques de santé, en % du PIB* (source OMS) correspondent aux dépenses de santé consolidées à tous les niveaux du gouvernement. Elles permettent de mesurer l'effort réalisé par un gouvernement pour la santé de sa population. L'aide sectorielle à la santé étant censée aller directement dans le budget santé de l'Etat, il est nécessaire d'intégrer les dépenses publiques de santé nettes de l'aide sectorielle santé. Les données sur les dépenses ne sont renseignées en fréquence annuelle pour de nombreux pays qu'à partir de 1995 ; elles deviennent vraiment fiables à partir de 1998/2000 seulement. Le *taux d'alphabétisation des adultes* (source WDI) permet d'approximer le niveau d'éducation des adultes et correspond au rapport entre le nombre de personnes âgées de plus de 15 ans sachant lire et écrire et la population âgée de plus de 15 ans. Cette variable informe sur la capacité des adultes à adopter de bons comportements en matière de santé, pour eux-mêmes ou pour leurs enfants. Le taux d'alphabétisation dans la population, ou des femmes plus particulièrement, seraient également intéressants, mais ils sont assez mal renseignés et mesurés. La capacité institutionnelle du pays est mesurée par les composantes « qualité bureaucratique », « responsabilité démocratique », et « corruption » de l'indicateur ICRG. Les variables de moyens mis en œuvre dans le système de santé⁶⁶ et les normes sociales n'ont pas été retenues⁶⁷.

La valeur ajoutée agricole par travailleur et ses principaux déterminants

Les résultats en matière de production agricole sont mesurés par la *valeur ajoutée agricole par travailleur*, qui est une mesure de la productivité agricole. La valeur ajoutée agricole mesure la valeur de la production du secteur agricole, à laquelle on retranche la valeur des intrants intermédiaires. Le secteur agricole comprend la valeur ajoutée issue de la sylviculture, de la chasse ainsi que les récoltes et la production de bétail. Une seconde mesure de la productivité agricole - la *valeur ajoutée agricole par hectare* – est utilisée à titre de robustesse. La valeur ajoutée agricole est alors exprimée en fonction de la superficie des terres arables. Les terres arables représentent la part de la superficie d'un pays utilisée pour

habitudes alimentaires/culinaires, de nettoyage, etc., ont leur importance pour être en bonne santé. Ainsi, une variable de moyens ne permet pas d'appréhender la santé d'une population dans son ensemble.

⁶⁵ Filmer et Pritchett (1997) et Hanmer et al. (2003) montrent que ces variables expliquent une grande part des variations du taux de mortalité infanto-juvénile.

⁶⁶ Dans la mesure où l'aide peut exercer ses effets à travers l'amélioration des infrastructures, il est justifié de ne pas les inclure parmi les facteurs explicatifs pour pouvoir identifier l'effet de l'aide.

⁶⁷ Les normes sociales d'une population peuvent également avoir une influence sur ses comportements de santé, mais il est difficile de mesurer ces caractéristiques culturelles à un niveau agrégé. De plus, ces indicateurs varient très peu au cours du temps et ne sont donc pas utilisables lorsque la dimension temporelle est exploitée (panel).

des cultures et le pâturage. Sont ainsi incluses les parcelles utilisées à des fins de culture temporaire ou permanente, de pâturage, de maraîchage et en jachère temporaire. Les parcelles laissées à l'abandon sont exclues. Ces deux variables sont issues des données de la Banque Mondiale (WDI) (cf. annexe 18c pour la disponibilité des données). Il existe d'autres variables de résultat concernant le secteur agricole, notamment des indicateurs plus partiels comme la production et les rendements des céréales. Cela étant, ces variables ne reflètent pas la production agricole totale et peuvent donc créer un biais pour certains pays qui ne sont pas producteurs de céréales. Il serait également possible d'utiliser le déficit alimentaire tel que mesuré par le commerce extérieur en produits alimentaires (imports-exports de produits agricole et alimentaires), mais cette variable possède l'inconvénient majeur d'être fortement influencée de manière mécanique par l'aide sous forme de produits.

Les variables de contrôle retenues sont le *PIB par habitant* en parité de pouvoir d'achat, la *population rurale*, la *superficie agricole*, l'*instabilité passée de la production agricole* et des *indicateurs de qualité institutionnelle* (cf. annexe 18c pour la disponibilité des données). Le *PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat* (source WDI 2008) permet de prendre en compte les différences de technologies agricoles. Le *pourcentage de la population rurale* (source WDI 2008) est utilisé comme une approximation de l'emploi dans le secteur agricole. L'instabilité de la production agricole passée permet de tenir compte de l'hétérogénéité de la qualité de terres et des conditions climatiques entre pays. La capacité institutionnelle du pays est mesurée par les composantes « qualité bureaucratique », « responsabilité démocratique », et « corruption » de l'indicateur ICRG. Les *dépenses publiques agricoles* ne sont pas suffisamment disponibles pour être utilisées. Comme pour la santé, les indicateurs mesurant la quantité ou la qualité des infrastructures (part des terres irriguées) ou des techniques de production (consommation d'engrais, les dotations en machines agricoles) ne sont pas introduites dans la mesure où leur amélioration est l'un des objectifs intermédiaires de l'aide.

c) Les résultats : quel impact de la structure de l'aide multilatérale sur son efficacité ?

Les résultats relatifs à l'aide sectorielle engagée

Les estimations relatives à l'aide sectorielle engagée (en coupe transversale, en utilisant des moyennes sur la période 1998-2007) sont menées par deux méthodes différentes afin de juger de leur robustesse⁶⁸. L'aide sectorielle utilisée correspond aux catégories de la base de données du CAD définies plus haut. Les estimations effectuées ne permettent pas de dégager un effet robuste de la structure de l'aide multilatérale sur son efficacité dans les trois secteurs (voir le tableau de synthèse 14 et les annexes 20a, 20b et 20c pour les résultats détaillés). Il apparaît un effet négatif de la fragmentation (mesuré par les indicateurs de Herfindhal ou de Theil) et positif de la polarisation (mesuré par l'indice

⁶⁸ Les estimations sont menées successivement en moindres carrés ordinaires (MCO) puis en doubles moindres carrés (DMC). Les instruments utilisés pour l'estimation en doubles moindres carrés sont la population (exprimée en logarithmes), une variable muette pour les anciennes colonies britanniques, un indicateur de structure (Herfindal ou Reynal-Querol) d'un autre secteur, et une variable interactive entre la population et cet indicateur de structure.

Reynal-Querol), mais cet effet n'est pas systématique pour tous les secteurs et échantillons, et il disparaît lorsque la méthode d'estimation tient compte du problème d'endogénéité de l'aide (doubles moindres carrés). Les variables de contrôle possèdent les effets attendus, mais ces effets ne sont pas systématiquement significatifs. Parmi les déterminants les plus robustes, on peut noter un effet favorable du PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat sur les trois indicateurs sectoriels et l'effet négatif de la part de la population jeune sur le taux d'achèvement du primaire. A l'inverse, il n'est pas possible de dégager un effet robuste des facteurs institutionnels (mesurés par les indicateurs ICRG de qualité bureaucratique, de corruption et de responsabilité démocratique) dans les trois secteurs, ou un effet des dépenses publiques de santé sur la survie infanto-juvénile. L'absence de résultats relatifs à l'efficacité de l'aide sectorielle peut être expliquée par la faiblesse de ces données, mais il faut également souligner qu'elle est cohérente avec l'hypothèse de fongibilité de l'aide.

Les résultats relatifs à l'aide totale décaissée

Les estimations sur l'aide totale décaissée (en panel) sont plus solides d'un point de vue statistique que les estimations sur données transversales, dans la mesure où elles utilisent des échantillons plus larges et autorisent une meilleure prise en compte de l'hétérogénéité entre pays. Les estimations sont menées successivement avec plusieurs méthodes d'estimation afin de juger de leur robustesse⁶⁹. Les résultats obtenus restent cependant fragiles et doivent être interprétés avec prudence. Des estimations additionnelles sont menées afin de pouvoir comparer nos résultats à la littérature existante sur l'efficacité de l'aide, consacrée à des questions plus générales que la nôtre (effet de la fragmentation totale de l'aide, distinction de l'effet de l'aide bilatérale et multilatérale⁷⁰ et naturellement effet de l'aide totale).

Les résultats relatifs à l'aide totale décaissée doivent être contrastés selon les secteurs (cf. tableau de synthèse 15 et annexes 22a, 22b et 22c pour les résultats détaillés). En ce qui concerne le secteur de l'éducation, il n'apparaît pas d'effet significatif de la structure de l'aide multilatérale, ni sur son efficacité, ni de manière directe sur le taux approximatif d'achèvement du primaire, et ce quels que soient l'indicateur de structure et les variables de contrôle retenus⁷¹ (cf. annexe 22a). En outre les estimations additionnelles montrent que l'effet moyen de l'aide globale n'est pas significatif pour le secteur de l'éducation et l'effet conditionnel identifié (d'autant plus faible que la fragmentation augmente) est fragile statistiquement (cf. tableau en annexe 23a).

Deux explications peuvent être apportées à ces résultats révélant une absence d'impact robuste de l'aide sur les résultats d'éducation. D'une part, les financements associés à l'Initiative Fast Track, qui représentent une part significative de l'aide à l'éducation primaire depuis quelques années, sont très mal reportés dans la base du CAD

⁶⁹ Les estimations sur données de panel sont menées successivement en moindres carrés ordinaires avec effets fixes (EF), puis en effets fixes instrumentés avec deux séries d'instruments (uniquement des instruments théoriques (EF-DMC) et une combinaison d'instruments théoriques et de variables retardées (GMM).

⁷⁰ Voir notamment Ram (2003)

⁷¹ Parmi les variables de contrôle, aucun effet significatif des variables institutionnelles n'est détecté pour le secteur de l'éducation.

(pour les raisons relatives aux fonds fiduciaires décrites dans la section I-1). D'autre part, l'indicateur de résultat retenu – le taux d'achèvement du primaire – est un indicateur relativement exigeant quant à l'efficacité du système éducatif. Les estimations utilisant le taux net de scolarisation identifient un effet positif de l'aide globale sur cet indicateur, mais aucun effet de la structure de l'aide multilatérale sur cette efficacité⁷².

Pour la santé et l'agriculture, on observe des résultats relativement convergents. Tout d'abord, un effet négatif de la fragmentation sur les résultats sectoriels est identifié, mais indépendant du volume d'aide. Cependant, cet effet n'est significatif que sur les pays africains de la ZSP, et non sur l'ensemble des pays en développement, lorsque les estimations sont effectuées avec des variables instrumentales. D'autre part, il apparaît que l'efficacité de l'aide multilatérale est conditionnelle au niveau de sa polarisation : l'aide améliore significativement les résultats de mortalité infanto-juvénile et de valeur ajoutée agricole par habitant lorsque la polarisation de l'aide est suffisante. Là encore, la robustesse de la conclusion peut être discutée : cet effet n'est identifié que pour les pays africains de la ZSP, et ne tient pas pour toutes les méthodes d'estimation⁷³. L'interprétation de ces résultats doit donc être particulièrement prudente : ils identifient un effet non linéaire de la fragmentation de l'aide sur son efficacité, mais ils ne signifient pas que la structure bipolaire soit forcément la meilleure⁷⁴. Autrement dit, la structure de l'aide multilatérale la plus favorable pour l'efficacité de l'aide n'est probablement ni une fragmentation forte entre de nombreux donateurs, ni une concentration sur un seul donateur, mais une situation intermédiaire avec un nombre limité de donateurs importants. Ce résultat suggère, contrairement à ce qui ressortait de certaines des études antérieures, que si la fragmentation comporte des coûts indéniables pour le pays receveur, la présence de plusieurs bailleurs peut avoir des effets bénéfiques sur l'efficacité de l'aide.

Pour les estimations des résultats de santé et de production agricole, les variables de contrôle possèdent les effets attendus, sans être systématiquement significatifs. Comme pour les estimations utilisant l'aide sectorielle, l'effet des indicateurs institutionnels est instable selon les échantillons. On observe un effet positif de la qualité institutionnelle (composante « qualité bureaucratique ») pour le secteur santé, mais uniquement dans les pays africains de la ZSP, et un effet positif dans le secteur agriculture, mais uniquement dans l'ensemble des PVD (composantes « qualité bureaucratique » et « contrôle démocratique »).

Les estimations additionnelles fournissent des résultats de nouveau convergents pour la santé et l'agriculture. Il apparaît un effet positif et significatif de l'aide globale (bilatérale et multilatérale) indépendant de la fragmentation pour la santé (pays en développement et pays africains de la ZSP) et pour l'agriculture (pays africains de la ZSP uniquement). On ne peut identifier un effet de la fragmentation totale (mesurée par un indicateur de Herfindhal ou de Theil) sur l'efficacité de l'aide totale et d'effet distinct de l'aide multilatérale par rapport à l'aide bilatérale. Comme cela a été mentionné plus haut, l'impact de la fragmentation de l'aide multilatérale n'a pas été traité dans les études

⁷² Les résultats sur le taux net de scolarisation ne sont pas présentés.

⁷³ D'autre part, cet effet conditionnel implique un effet négatif de l'aide lorsque la polarisation est très faible, or les arguments théoriques pour un tel impact négatif sur les indicateurs de résultats sectoriels sont limités.

⁷⁴ Il faut rappeler que les situations de tripolarisation sont associées à des valeurs élevées de l'indicateur de bipolarisation supérieures à 0,80 (cf. section 1.1b).

antérieures, mais les résultats de la fragmentation de l'aide totale sur la croissance sont contrastés (cf. note de bas de page 47).

Il est utile de comprendre pourquoi les résultats sur la question de la complémentarité des aides multilatérales en termes d'efficacité sont globalement décevants. Pour les estimations utilisant l'aide sectorielle engagée, la faiblesse des données est un obstacle important, et ce à deux niveaux. D'une part les données sur l'aide sectorielle sont très insuffisantes pour au moins trois raisons : i) il serait préférable de disposer des flux de décaissements plutôt que des engagements, ii) la profondeur temporelle est insuffisante pour effectuer des estimations en panel et tenir compte de la forte hétérogénéité entre pays, iii) les données existantes sont affectées d'un problème de sous-notification de la part de certains bailleurs multilatéraux, notamment du fait des différences dans la manière d'attribuer l'aide d'un projet à un ou plusieurs secteurs (cf. section 1.1, p.5). D'autre part, il est indispensable d'utiliser des méthodes d'estimation à variables instrumentales, mais les instruments disponibles sont faibles, ce qui affaiblit la significativité des variables testées.

Les faiblesses des données relatives à l'aide et aux instruments de l'aide affectent de manière moins importante les estimations utilisant l'aide totale décaissée⁷⁵. L'utilisation de l'aide multilatérale globale décaissée plutôt que l'aide multilatérale sectorielle décaissée pose deux problèmes : i) elle ne permet pas de saisir au mieux les éventuelles complémentarités entre bailleurs, ii) elle constitue un agrégat très hétérogène (dépenses chez les bailleurs, différents types d'aide ; etc.), ce qui ne facilite pas l'identification d'un effet global robuste. Autrement dit, il serait utile de disposer de flux d'aide sectorielle décaissée construits de manière rigoureuse, intégrant les appuis budgétaires sectoriels et les financements des fonds fiduciaires. Pour finir, il faut souligner un problème de fond associé à l'évaluation de l'efficacité de l'aide. En effet, la littérature existante a mis en évidence que l'efficacité de l'aide est probablement conditionnée à d'autres facteurs que la concentration des bailleurs multilatéraux, notamment des caractéristiques des pays receveurs (capacité institutionnelle, vulnérabilité, etc.). Or ces différents effets conditionnels de l'aide ne peuvent être testés simultanément avec la fragmentation des bailleurs sur les échantillons de taille réduite dont nous disposons actuellement. C'est pourquoi l'interprétation de nos résultats s'appuie sur les enseignements tirés des entretiens des différents acteurs du système.

d) Conclusion partielle

Deux résultats principaux peuvent être dégagés de l'analyse économétrique de l'efficacité de l'interaction des aides multilatérales. D'une part, il n'apparaît pas d'effet robuste de la structure de l'aide sectorielle multilatérale sur son efficacité. Il n'apparaît pas non plus d'effet du volume d'aide sur les résultats sectoriels. Certes, ce résultat est peut être dû à la faiblesse actuelle de la décomposition sectorielle de l'aide multilatérale, mais il peut également s'expliquer par l'importance d'un effet de fongibilité de ces aides sectorielles.

⁷⁵ Les instruments utilisés pour l'aide sont légèrement meilleurs que sur données transversales (notamment grâce aux effets fixes) mais restent relativement faibles, d'une part parce que les instruments proposés par Tavares sont beaucoup moins adaptés aux bailleurs multilatéraux, d'autre part parce la faible profondeur temporelle ne procure que peu de variables retardées pour les méthodes basées sur les moments (GMM)

D'autre part, l'analyse de l'impact de l'aide totale ne révèle pas d'effet négatif robuste de la fragmentation sur son efficacité ; mais plutôt dans certains cas un effet favorable de la polarisation de l'aide. Autrement dit, l'aide est plus efficace lorsqu'elle est concentrée sur 2 à 3 bailleurs importants, plutôt que concentrée sur un seul donateur ou dispersée entre de très nombreux bailleurs. Ce résultat suggère qu'il existe des effets favorables liés à la concurrence entre les premiers donateurs. Les entretiens auprès des différents acteurs du système d'aide publique au développement éclairent utilement ce dernier point. Une idée fréquemment défendue est que ces effets bénéfiques de la présence simultanée de plusieurs bailleurs ne se manifestent que si le pays receveur possède la capacité de gérer cette concurrence de manière cohérente en fonction de ses propres priorités. Cet effet vertueux de la concurrence entre donateurs n'est donc pas garanti, il implique une combinaison de ressources humaines suffisantes et de volonté politique.⁷⁶ Il faut également noter que l'absence d'effet négatif robuste de la fragmentation de l'aide sur son efficacité est cohérente avec une utilisation substantielle des instruments de la coordination par les bailleurs, comme cela a été mis en valeur plus haut (cf. section II-1).

⁷⁶ Les effets potentiellement favorables de la concurrence entre bailleurs sont naturellement renforcés si la situation budgétaire du pays receveur lui permet de décliner certains financements, ou au minimum de menacer de les décliner de manière crédible

Tableau 14 : Synthèse des principaux résultats : aide multilatérale sectorielle engagée
(données transversales, moyenne 1998-2007)

Variable de résultat	Éducation		Santé		Agriculture	
	Taux d'accès à la dernière année du primaire		Survie infanto-juvénile		Valeur ajoutée agricole par habitant	
	Tous PVD	ZSP Afrique	Tous PVD	ZSP Afrique	Tous PVD	ZSP Afrique
Identifie-t-on un effet spécifique de l'aide multilatérale ?						
Indépendamment de sa structure				NON		
Qui dépend de sa fragmentation ?				NON		
Qui dépend de sa polarisation ?				NON		
Variables de contrôle	Aide sectorielle bilatérale (0)		Aide sectorielle bilatérale (0)		Aide sectorielle bilatérale (0)	
	Aide non sectorielle (+/0)		Aide non sectorielle (0)		Aide non sectorielle (0)	
<i>Effet positif (+), nul (0) ou négatif (-), parfois différent selon les équations</i>	PIB par tête (+)		PIB par tête (+)		PIB par tête (+)	
	Qualité institutionnelle (0)		Qualité institutionnelle (0)		Qualité institutionnelle (+/0)	
	% population jeune (-/0)		Dépenses publiques santé (0)		Population rurale (+/0)	
	% population rurale (-/0)				Superficie agricole (-/0)	

Tableau 15 : Synthèse des principaux résultats : aide multilatérale totale décaissée
(panel, 4 périodes de 5 ans, 1988-2007)

Variable de résultat	Éducation		Santé		Agriculture	
	Taux d'accès à la dernière année du primaire		Survie infanto juvénile		Valeur ajoutée agricole par travailleur	
	Tous PVD	ZSP Afrique	Tous PVD	ZSP Afrique	Tous PVD	ZSP Afrique
Identifie-t-on un effet spécifique de l'aide multilatérale ?						
Indépendamment de sa structure				NON		NON
Qui dépend de sa fragmentation ?	NON		NON	NON	NON	NON
Qui dépend de sa polarisation ?				OUI, positif		OUI, positif
Test des hypothèses usuelles sur l'efficacité de l'aide						
Effets différents des aides bilatérale et multilatérale ?				NON		
Effet de l'aide totale en fonction de sa fragmentation ?				NON		
Effet de l'aide totale ? (indépendamment de sa fragmentation)	NON (OUI sur le taux de net de scolarisation)		OUI, positif		OUI, positif	
Variables de contrôle	Aide bilatérale (0)		Aide bilatérale (0)		Aide bilatérale (0)	
	Effets fixes pays et période		Effets fixes pays et période		Effets fixes pays et période	
<i>Effet positif (+), nul (0) ou négatif (-), parfois différent selon les équations</i>	PIB par tête (+)		PIB par tête (+)		PIB par tête (+)	
	Qualité institutionnelle (+/0)		Qualité institutionnelle (+/0)		Qualité institutionnelle (+/0)	
	% population jeune (-/0)				Population rurale (-/0)	
	% population rurale (-/0)				Superficie agricole (0)	

Conclusion

Nous présentons nos conclusions sur deux plans complémentaires. Dans un premier temps, nous présentons une synthèse de nos principaux résultats. Dans un deuxième temps nous proposons des conclusions en forme de recommandations pour la politique d'aide. Pour une bonne partie, ces recommandations relèvent plutôt d'une concertation internationale plutôt que de la seule politique nationale de la France, mais c'est inévitable compte tenu de la nature du sujet traité. La France jouant un rôle significatif que ce soit au CAD ou dans les Conseils d'Administration des agences multilatérales étudiées, ces recommandations peuvent néanmoins être utiles pour informer les positions de la France dans ces enceintes.

1- Synthèse des résultats de l'étude

Les banques multilatérales entretiennent des relations de concurrence plutôt que de complémentarité dans leurs politiques d'allocation de l'aide dans les pays de la ZSP. Plus précisément, la Banque Mondiale et la BAD concentrent leur aide sur les mêmes pays, et n'ont pas de stratégies sectorielles différenciées, du moins quand on s'intéresse à un niveau sectoriel peu désagrégé. Il est possible qu'à un niveau plus fin il y ait plus de complémentarité. C'est semble-t-il le cas dans l'éducation où la BAD se concentre sur l'enseignement supérieur et la Banque Mondiale sur l'enseignement de base. L'absence de complémentarité géographique résulte dans une large mesure du fait que ces deux banques ont des règles très similaires d'allocation fondée sur les performances.

La Commission Européenne oriente géographiquement son aide indépendamment de la Banque Mondiale et de la BAD. Ceci s'explique largement par le fait que les objectifs de la Commission Européenne sont politiques, et qu'elle n'utilise donc pas de règles d'allocation fondée sur les performances, mais un ensemble de règles plus complexes où de nombreuses autres considérations interviennent. Par ailleurs, dans ses choix sectoriels, la Commission Européenne a une politique complémentaire de la Banque Mondiale en ce qui concerne l'aide à la santé. Ceci est peut-être dû au fait que la Banque Mondiale investit plus dans des programmes verticaux, de nature sectorielle (par exemple dans le cas de la réponse à l'épidémie du VIH/SIDA), alors que l'approche de la Commission Européenne est plus globale et horizontale.

Les conséquences potentiellement négatives de l'absence de complémentarités entre les agences multilatérales sont atténuées par leurs réels efforts en matière de coopération, d'harmonisation et d'alignement sur les pays partenaires. C'est d'une manière générale la Commission Européenne qui fait le plus d'efforts dans ce sens. La Banque Mondiale pourrait faire plus d'effort en matière d'échange d'informations et analyses avec ses partenaires. Le PNUD voit sa capacité d'alignement en partie limitée par ses procédures internes qui ne sont en particulier pas compatibles avec du soutien budgétaire. En effet, le PNUD n'est pas à proprement parler un bailleur de fonds, mais plutôt une organisation de nature politique au service des pays partenaires. La Banque Africaine de Développement voit quant à elle sa

capacité de coopération entravée par sa présence sur le terrain limitée et des processus de décision centralisés.

La fragmentation de l'aide ne semble pas entraver son efficacité. Ceci peut être rapproché des efforts faits par les agences multilatérales pour en atténuer les conséquences.

Il semble que la polarisation de l'aide, qui peut être parfois caractérisée par des situations où la Banque Mondiale et la Commission Européenne prédominent conjointement, mais aussi de manière plus générale par des situations où il y a un nombre petit mais supérieur à un de bailleurs multilatéraux importants, soit favorable à l'efficacité de l'aide dans la santé et dans l'agriculture. L'interprétation que nous proposons de ce résultat est qu'une concurrence entre les agences multilatérale, maîtrisée pour éviter de trop grands coûts de transactions pour les pays partenaires, pourrait être une architecture favorable à l'efficacité de l'aide. Il pourrait être aussi dû au fait que des agences de nature différentes peuvent être à même de mener des politiques complémentaires, qui sont nécessaires pour parvenir à une bonne efficacité en termes de résultats. Le secteur de la santé, où il faut mener à la fois des programmes verticaux et des programmes horizontaux de renforcement des systèmes de santé nationaux, constitue une bonne illustration de cela.

2- Recommandations

Recommandation n°1 : La France pourrait faire valoir auprès du CAD et des grandes agences multilatérales qu'une certaine dose de concurrence entre agences peut être bénéfique du point de vue de l'efficacité de l'aide, mais qu'il faut minimiser les coûts de transactions pour les pays partenaires liés à une fragmentation excessive de l'aide.

Cette recommandation découle directement des analyses économétriques menées dans ce rapport, qui montrent, d'une part, que les comportements d'allocation de l'aide sont faiblement coordonnés, et risquent de créer une fragmentation excessive, et que, d'autre part, l'aide peut être la plus efficace quand il existe dans un secteur donné pour un pays donné plus d'une seule grande agence.

Globalement il est donc souhaitable de laisser les agences multilatérales se faire concurrence entre elles, mais en encadrant cette concurrence, ce qui peut passer par une coordination renforcée entre les membres communs de leurs conseils d'administration. Il est par ailleurs souhaitable de compléter cette approche par la mise en œuvre d'initiatives de coordination sur le terrain aptes à minimiser les coûts de transaction pour les pays partenaires.

Recommandation n°2 : La France devrait clairement prendre position en faveur d'une meilleure spécialisation des agences multilatérales sur leurs avantages comparatifs respectifs, dans la logique du code de bonne conduite de l'Union Européenne sur la complémentarité et la division du travail dans les politiques de développement.

En particulier, La Banque Mondiale devrait être invitée à reconsidérer son approche consistant à penser que la notion d'avantage comparatif ne s'applique pas à elle. La Banque Africaine de Développement devrait être encouragée à poursuivre dans sa voie de recherche d'une meilleure spécialisation selon ses avantages comparatifs, et à appliquer effectivement les orientations stratégiques dont elle s'est dotée à cet égard.

Recommandation n°3 : La France devrait promouvoir dans les conseils d'administration des banques multilatérales de développement, du PNUD et des autres agences des Nations Unies, l'idée qu'il est nécessaire de généraliser les exercices de définition de stratégies pays conjointes entre agences.

Alors que la coordination au niveau des sièges des agences d'aide est devenue une réalité, la coordination au niveau local, dans les pays partenaires, est très difficile à établir. Les exercices de conception de stratégies pays conjointes, généralement initiés par les sièges, fonctionnent généralement bien et sont des instruments très utiles de la coordination en amont. Ils peuvent par ailleurs fournir un cadre favorable à la coordination des équipes chargées de mettre en œuvre la stratégie sur le terrain. Les grandes agences multilatérales, la Banque Mondiale, le PNUD et la Commission Européenne, sont les mieux à même de prendre l'initiative en la matière, et doivent le faire en étroite concertation avec les pays partenaires.

Recommandation n°4 : La France devrait plaider au sein des conseils d'administration des organisations multilatérales et à la Commission Européenne sur les risques de dysfonctionnement de l'architecture du système international de l'aide associés à la multiplication des fonds fiduciaires et des ressources budgétaires affectées dans les agences multilatérales.

Les agences multilatérales ont été créées dans l'esprit de mettre en œuvre des principes d'action collective au niveau de la communauté internationale, et il est nécessaire de rappeler ces principes. Cela implique que l'essentiel des ressources des agences multilatérales devrait être non-affecté par les bailleurs, de sorte que ces agences puissent se concentrer sur leurs mandats et leurs stratégies décidées par leurs Conseils d'Administration respectifs. Les banques multilatérales de développement et les agences des Nations Unies sont censées poursuivre des objectifs qui sont ceux des pays partenaires bénéficiaires de l'aide. Il faut veiller à ce que la concurrence entre institutions pour obtenir des ressources supplémentaires sous forme de fonds fiduciaires et autres ressources budgétaires affectées ne se traduise pas par une prééminence des objectifs particuliers des bailleurs apportant ces ressources affectées.

En particulier, la France devrait insister sur le risque associé à la multiplication des fonds fiduciaires à la Banque Mondiale, qui ont tendance à devenir aussi importants en volume que les fonds de l'AID. De même, la France, qui a toujours privilégié le financement du PNUD par la voie de son budget général plutôt que par celle de ressources affectées, devrait militer pour une réforme du mode de financement du PNUD, qui est dangereusement déséquilibré en faveur des ressources affectées.

Au moment où les négociations de reconstitution des ressources de l'AID et du FAD vont commencer, ces questions sont essentielles. En effet le risque est très grand, à cette occasion, de voir apparaître un effet d'éviction au détriment de l'AID et du FAD. Faute de quoi on verra se développer une véritable « bilatéralisation » de l'aide multilatérale.

Il ne s'agit pas ici de nier l'intérêt des fonds fiduciaires et des autres modes de délégations de l'aide à des agences multilatérales. Ces pratiques sont utiles, mais ne le sont que dans des situations particulières, où une agence multilatérale est mieux armée que des bailleurs bilatéraux pour résoudre un problème particulier, mais où l'utilisation à cet effet des ressources générales de cette agence se révèle irréalisable, pour des raisons techniques ou politiques.

Recommandation n° 5 : La France devrait proposer à ses partenaires bilatéraux et multilatéraux une concertation pour faire un bilan des bonnes pratiques en matière d'approche programme, dont l'utilisation doit être adaptée aux capacités des pays partenaires.

L'expérience semble montrer que pour améliorer l'efficacité de l'approche programme, il faut que celle-ci soit dimensionnée de manière réaliste, sur le plan sectoriel et sur celui du nombre d'agences participantes.

L'approche programme ne devrait être engagée que dans des pays où le développement des capacités est suffisamment avancé. Si l'on ne va pas dans cette direction les risques sont doubles. Tout d'abord, il y a un risque d'accroissement de la complexité du système de l'aide au-delà de ce que les systèmes nationaux des pays partenaires peuvent supporter. Ensuite, il y a un risque d'augmentation des coûts de transaction pour les agences d'aide elles-mêmes.

Les difficultés sont également accrues quand il y a un très grand nombre d'agences d'aide en présence, auquel cas il peut être souhaitable de passer par une étape intermédiaire de constitution de sous-groupes de bailleurs configurés par affinité (les agences des Nations Unies, les banques multilatérales, la Commission Européenne et les États membres de l'Union Européenne, etc.)

Recommandation n°6 : Il est souhaitable à chaque fois qu'une coordination se met en place de prévoir un suivi/évaluation conjoint des résultats obtenus.

Quand l'évaluation conjointe s'avère impossible en raison de d'objectifs divergents, des efforts de coordination devraient être menés en matière de collecte d'informations fiables et partagées par les différentes parties prenantes en ce qui concerne les résultats sectoriels. Comme nous l'avons constaté dans les trois secteurs étudiés dans ce rapport, les indicateurs de résultats disponibles sont insuffisants tant en nombre qu'en qualité. Il serait de l'intérêt de toutes les agences d'aide impliquées, de même que de celui des pays partenaires, que des investissements coordonnés soient réalisés pour améliorer notre connaissance statistique des résultats sectoriels dans les pays partenaires, et ce particulièrement en Afrique sub-saharienne où les systèmes statistiques nationaux sont

faibles. Des données sectorielles de bonne qualité constituent de toute évidence un bien public.

Recommandation n°7 : Une coordination renforcée en matière de données sur l'aide et le développement devrait être promue par la France au sein de l'Union Européenne, au CAD, et dans les conseils d'administration des banques multilatérales de développement, du PNUD et des autres agences des Nations Unies.

Tout d'abord, l'expérience a montré que, au niveau des pays partenaires, la mise en œuvre d'un exercice de « donor mapping » est stratégique pour faciliter la coordination sur le terrain et l'appropriation des politiques de développement par les pays partenaires. Ces exercices de « donor mapping » devraient être généralisés dans la mesure du possible.

Ensuite plusieurs points de faiblesse des données disponibles pour assurer le suivi/évaluation de la coordination de l'aide sont apparus dans ce rapport. L'enquête du CAD de suivi de la déclaration de Paris est critiquée par toutes les agences multilatérales. Il est impossible en l'état actuel de disposer de données permettant de décrire le partage du travail entre les différentes agences d'aide au niveau du financement et de la mise en œuvre de l'aide publique au développement. De plus, la multiplication des fonds fiduciaires et autres modes de délégation de l'aide est à l'origine d'une détérioration sensible de la transparence des données d'aide. Le manque d'harmonisation dans la déclaration des données d'aide sectorielle pose également problème pour les exploiter dans le cadre d'une évaluation de l'efficacité de l'aide.

Enfin, il devrait y avoir une coordination des efforts pour améliorer les données de suivi des résultats de l'aide : même si les différentes agences n'ont pas toutes les mêmes objectifs ni les mêmes principes d'évaluation, elles ont toutes besoin des mêmes données de base (incidence de la pauvreté, mortalité infanto-juvénile, taux d'alphabétisation, etc..), qui bien souvent n'existent pas ou ne sont pas fiables, et qui font défaut aux pays partenaires eux-mêmes.

Il ne s'agit pas ici d'un plaidoyer pour dépenser plus de ressources en matière de production de données, mais de les dépenser mieux, collectivement, en coopération avec les pays partenaires. Par nature, les données sont des biens publics, et il est donc essentiel de mettre en œuvre des principes d'action collective pour les produire.

Références bibliographiques

- African Development Bank Group, Medium-Term Strategy 2008-2012. www.afdb.org/en/about-us/afdb-medium-term-strategy/
- Aldasoro, I., P. Nunnenkamp, et R. Thiele, 2009, Less Aid Proliferation and More Donor Coordination? The Wide Gap between Words and Deeds by—Kiel Working Paper No. 1516, April.
- Alesina A. et B. Weder, 2002. "Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid ?" *American Economic Review* 92(4), 1126-1137.
- Alesina A. et D. Dollar, 2000, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why ?", *Journal of Economic Growth*, 5, 33-65.
- Alesina, A., et B. Weder 2002. Do Corrupt Governments Receive Less Foreign Aid? *American Economic Review* 92 (4): 1126–1137.
- Alesina, A., et D. Dollar 2000. Who Gives Aid to Whom and Why? *Journal of Economic Growth* 5 (1): 33–63.
- Amprou J. et L. Chauvet, 2004. *Efficacité et allocation de l'aide - Revue des débats*. Notes et Documents n° 6, Agence française de développement, Paris.
- Amprou J. et L. Chauvet, 2006. *Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux*. Notes et Documents n° 37, Agence française de développement, Paris.
- Amprou, J., Guillaumont, P. et Guillaumont Jeanneney, S., 2007, "Aid Selectivity According to Augmented Criteria", *World Economy*, 37(5), p.733-63.
- Annen, K., et S. Kosempel, 2009, Foreign Aid, Donor Fragmentation, and Economic Growth, *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 9(1), A.33.
- Arellano M. et S. Bond, 1991, "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations", *Review of Economic Studies* 58, 277-297.
- Berthélemy, J-C., M.P. Crozet et A.S. Rodella, « Compendium on Good Practices on Division of Labour », Report prepared for the European Commission and OECD/DAC, Juin 2008.
- Berthélemy J-C. et A. Tichit, 2004, "Bilateral donor's aid allocation decisions : A three dimensional panel analysis", *International Review of Economics & Finance*, 13(3), p.253-274.
- Berthélemy J-C., 2006, "Aid Allocation: comparing donors' behaviours", *Swedish Journal of Economic Policy*, 13(2), automne, p.75-110
- Berthélemy, J.-C. 2006. Bilateral Donors' Interest vs. Recipients' Development Motives in Aid Allocation: Do All Donors Behave the Same? *Review of Development Economics* 10 (2): 179–194.
- Blundell R. et S. Bond, 1998, "Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data models", *Journal of Econometrics*, 87, 115-143.
- Bourguignon, F., and M. Sundberg, 2007, "Aid Effectiveness – Opening the Black Box," *American Economic Review*, 97(2), 316–321.
- Brun, J.-F., Chambas, G. et Guérineau, S., 2007, "Aide et mobilisation fiscale dans les pays en développement", AFD, Rapport thématique JUMBO, octobre, n°21.
- Burnside C. et D. Dollar, 2000. Aid, Policies and Growth. *American Economic Review* 90, 847-868.
- Burnside, C., and D. Dollar, 2000, "Aid, Policies, and Growth," *American Economic Review*, 90(4), 847–868.
- CAD, 2008, Rapport 2008 du CAD sur l'aide multilatérale.
- Charnoz, O., et Séverino, J.M., 2007, L'aide publique au développement, La découverte, collection Repères Economie, Paris
- Chauvet L. et S. Mesplé-Somps, 2007. L'aide publique au développement et les investissements directs étrangers en Afrique sont-ils complémentaires ? *Revue Tiers-Monde* 192, p. 815.
- Chauvet, L., F. Gubert et S. Meslé-Somps, 2008, 'Are Remittances More Effective than Aid to Improve Child Health? An Empirical Assessment Using Inter and Intra-country Data', Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, Cape Town, South Africa, 2008.

- Cutler, D.M., A.S. Deaton, et A. Lleras-Muney, 2006, "The determinants of mortality", NBER Working Paper, #11963.
- Deaton, Angus, 2009, Instruments of development: Randomization in the tropics, and the search for the elusive keys to economic development, Research Program in Development Studies, Center for Health and Wellbeing, Princeton University, janvier.
- Dewbre, J., W. Thompson et J. Dewbre, 2007. Consistency or conflict in OECD agricultural trade and aid policies, *American Journal of Agricultural Economics*, 89 (Number 5, 2007): 1161–1167.
- Djankov, S., Montalvo, J. G., and Reynal-Querol, M., 2008, "Aid with Multiple Personalities", *Journal of Comparative Economics*, forthcoming
- Dowling J.M. et U. Hiemenz, 1985. Biases in the Allocation of Foreign Aid: Some Evidence. *World Development* 13, 535-541.
- Dreher A., P. Nunnenkamp, et R.Thiele, 2008. "Does aid to education educate children? Evidence from panel data". *World Bank Economic Review* 22(2), p. 291-314.
- Easterly, W., R. Levine, AND D. Roodman, 2004, "Aid, Policies, and Growth: Comment," *American Economic Review*, 94(3), 774–780.
- Filmer, D. et L. Pritchett, 1997, « Child Mortality and Public Spending on Health: How much does money matter?», *World Bank Policy Research Working Paper*, #1864.
- Frey B.S. et F. Schneider, 1986. Competing Models of International Lending Activity. *Journal of Development Economics* 20, 225-245.
- Frot, E. et Santiso, 2009, Herding in Aid Allocation, OECD Development Centre Working Paper No. 279, July.
- Gounder R., 1994. Empirical Results of Aid Motivations: Australia's Bilateral Aid Program. *World Development* 22, 99-113.
- Gounder R., 1999. Modelling of Aid Motivation Using Time Series Data: The Case of Papua New Guinea. *Oxford Development Studies* 27, 233-250.
- Guillaumont P., C. Korachais et J. Subervie, 2008. "How Macroeconomic Instability Lowers Child Survival in WIDER", *Health Inequality and Deprivation*, Palgrave-Macmillan.
- Guillaumont P., Laajaj R, 2006, When Instability Increases the Effectiveness of Aid Projects, *World Bank Policy Research Working Paper*, n°WPS4034, 29.
- Gyimah-Brempong, K. et Asiedu ,E 2008. Aid and Human Capital Formation: Some Evidence. 1Paper presented at the African Development Bank/United Nations Economic Commission for Africa Conference on Globalization, Institutions and Economic Development in Africa, Tunis.
- Hanmer, L., R. Lensink, et H. White, 2003. « Infant and Child Mortality in Developing Countries : analysing the data for robust determinants", *Journal of Development Studies*, Vol.40(1):101-118.
- Hansen H. et F. Tarp, 2001. Aid and growth regressions, *Journal of Development Economics*, 64(2), 547-570.
- Kaya O, et I. Kaya et L. Gunter, 2008. "The Impact of Agricultural Aid on Agricultural Sector Growth", Selected Paper prepared for presentation at the Southern Agricultural Economics Association Annual Meeting, Dallas, TX, Février 2-6, 2008.
- Knack, S., and A. Rahman, 2007, "Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients," *Journal of Development Economics*, 83(1), 176–197.
- Lipchitz, A. et C. Delmont, Les défis du programme des Nations Unies pour le Développement, acteur incontournable de la solidarité internationale, mimeo, à paraître.
- Martinez, H., 2009, « L'aide publique au développement française : analyse des contributions ultilatérales, réflexions et propositions pour une plus grande efficacité », Rapport remis au Premier Ministre, M. François FILLON et au Secrétaire d'Etat à la Coopération et à la Francophonie, M. Alain JOYANDET, le 31 juillet 2009
- McGillivray M. et E. Oczkowsky, 1992. A Two-Part Sample Selection Model of British Bilateral Foreign Aid Allocation. *Applied Economics* 24, 1311-1319.
- McGillivray M., 2003. Aid Effectiveness and Selectivity : Integrating Multiple Objectives into Aid Allocations. Présenté au séminaire joint OCDE-CAD/CED « Aid Effectiveness and Selectivity », 10 mars 2003, Paris.

- McGillivray, M. (2002). *Modelling Foreign Aid Allocation*. Helsinki/ UNU/WIDER. Mimeo.
- Meernick J., E.L. Krueger et S.C. Poe, 1998. Testing Models of U.S. Foreign Policy: Foreign Aid during and after the Cold War. *The Journal of Politics* 60(1), 63-85.
- Michaelowa, K. et Weber.A (2007), « Aid effectiveness in Primary, Secondary and tertiary education”,. Background paper prepared for the Education for All Global Monitoring Report 2008 Education for All by 2015: will we make it?
- Mishra, P. et D. Newhouse, 2007, 'Health Aid and Infant Mortality', IMF Working Paper 07/100, IMF, Washington, D.C.
- Neumayer, E. (2003c). What Factors Determine the Allocation of Aid by Arab Countries and Multilateral Agencies? *Journal of Development Studies* 39 (4) : 134-147.
- Neumayer, E. (2005). Is the Allocation of Food Aid Free from Donor Interest Bias? *Journal of Development Studies* 41 (3): 394–411.
- Neumayer, E., (2003a). The determinants of aid allocation by regional multilateral development banks and United Nations agencies. *International Studies Quarterly* 47: 101–122.
- Neumayer,E. (2003b). Is Respect for Human Rights Rewarded? An Analysis of Total Bilateral and Multilateral Aid Flows. *Human Rights Quarterly* 25.
- Norton, G. J. Ortiz et P. G. Pardey 1992. The Impact of Foreign Assistance on Agricultural Growth, Economic Development and Cultural Change, 40, No. 4 (Jul., 1992), pp. 775-786.
- Nunnenkamp P., 2002. *Shooting the Messenger of Good News : A Critical Look at the World Bank's Success Story of Effective Aid*. Kiel Working Paper 1103, Kiel Institute for World Economics, Kiel.
- Rajan, R. G., and A. Subramanian, 2008, "Aid and Growth: What does the Cross-Country Evidence Really Show?," *The Review of Economics and Statistics*, 90(4), 643–665.
- Ram R., 2003. "Roles of bilateral and multilateral aid in economic growth of developing countries", *Kyklos*, 56, p. 95-110.
- Reynal-Querol, M., 2002, Ethnicity, Political Systems and Civil War, *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 46 N.1, February. 29-54.
- Tarp F., C.F. Bach, H. Hansen et S. Baunsgaard, 1998. *Danish Aid Policy: Theory and Empirical Evidence*. Discussion Paper 98/06. University of Copenhagen, Institute of Economics, Copenhagen.
- Tavares, J. 2003, "Does Foreign Aid Corrupt", *Economic Letters*, vol.79, April, p.99-106.
- Thiele R., Nunnenkamp P., and A. Dreher (2007). Do Donors Target Aid in Line with the Millenium Development Goals? A Sector Perspective of Aid Allocation. *Review of World Economics* 143 (4).
- Trumbull,W. N., and H. J.Wall (1994). Estimating Aid-Allocation Criteria with Panel Data. *The Economic Journal* 104 : 876–82.
- Tsoutsoplides, C.(1991). The Determinants of the Geographical Allocation of EC Aid to the Developing Countries. *Applied Economics* 23: 647-658.
- Wolf, S., 2007, "Does Aid Improve Public Service Delivery?" *Review of World Economics/ Weltwirtschaftliches Archiv* 143 (4): 650–672.
- Younas J. (2008). Motivation for bilateral aid allocation: Altruism or trade benefits. *European Journal of Political Economy*. 24: 661 – 674.

Annexes

Table des annexes

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 2 : Parts des principaux bailleurs multilatéraux dans les pays africains de la ZSP, aide totale décaissée (CAD)

Annexe 3 : Indicateurs de structure de l'aide multilatérale totale décaissée (CAD)

Annexe 4 : Présentation des variables et des données

Annexe 5 : Equation de base de la BAD (FAD), tests de spécification, pays africains de la ZSP, 1990-2005.

Annexe 6 : Equation de base de la Banque mondiale (AID), tests de spécification, pays africains de la ZSP, 1990-2005

Annexe 7 : Equation de base de la Commission européenne, tests de spécification, pays africains de la ZSP, 1990-2005

Annexe 8 : Les complémentarités géographiques des aides multilatérales, 1990-2005

Annexe 9 : Robustesse des résultats, estimations en MCO et WITHIN, pays africains de la ZSP, 1990-2005

Annexe 10 : Robustesse des résultats, déboursements nets, estimations en MCO et WITHIN, pays africains de la ZSP, 1990-2005

Annexe 11 : Robustesse des résultats, estimations en DMC et TMC, pays africains de la ZSP, 1990-2005

Annexe 12 : Estimations sectorielles de base, Tobit, pays africains de la ZSP, 1990-2005

Annexe 13 : Test de robustesse, estimations en WITHIN, pays africains de la ZSP, 1990-2005

Annexe 14 : Tests de robustesse sur la spécification, estimations en Tobit, pays africains de la ZSP, 1990-2005

Annexe 15 : Test de comparaison des comportements des agences en matière de coordination et harmonisation

Annexe 16 : Test de comparaison des comportements des agences en matière d'utilisation des procédures des pays partenaires

Annexe 17 : Test de comparaison des comportements des agences en matière d'alignement sur les stratégies des pays partenaires

Annexe 18a : Disponibilité des données : résultats d'éducation

Annexe 18b : Disponibilité des données : résultats de santé

Tableau 18c : Disponibilité des données : résultats de production agricole

Annexe 19 : Statistiques descriptives sur les variables utilisées dans les estimations en coupe transversale sur l'aide sectorielle engagée, ZSP-Afrique

Annexe 20a : EDUCATION : Déterminants du taux d'achèvement du primaire, aide sectorielle engagée (coupe transversale, 1998-2007)

Annexe 20b : SANTE : Déterminants de la survie infanto-juvénile, aide sectorielle engagée, (coupe transversale, 1998-2007)

Annexe 20c : AGRICULTURE : Déterminants de la valeur ajoutée agricole par travailleur, aide sectorielle engagée (coupe transversale, 1998-2007)

Annexe 21 : Statistiques descriptives, sur les variables utilisées dans les estimations en panel sur l'aide totale décaissée, ZSP-Afrique

Annexe 22a : EDUCATION : Déterminants du Taux d'achèvement du primaire, Aide totale décaissée (panel), estimations principales

Annexe 22b : SANTE : Déterminants de la survie infanto-juvénile, aide totale décaissée (panel), estimations principales

Annexe 22c : AGRICULTURE : Déterminants de la valeur ajoutée primaire par travailleur, aide totale décaissée (panel), estimations principales

Annexe 23a : EDUCATION : Déterminants du Taux d'achèvement du primaire, Aide totale décaissée (panel), estimations additionnelles

Annexe 23b : SANTE : Déterminants de la survie infanto-juvénile, aide totale décaissée (panel), estimations additionnelles

Annexe 23c : AGRICULTURE : Déterminants de la valeur ajoutée primaire par travailleur, aide totale décaissée (panel), estimations additionnelles

Annexe 24 : Le potentiel d'aide

DIRECTION GÉNÉRALE DU TRÉSOR

Directeur de publication : Benoît Cœuré
Rédacteur en chef : Benoît Chervelier

Unité Évaluation des activités de développement
Télédoc 649 - 139, rue de Bercy
75572 Paris CEDEX 12
developpement-eval@dgtresor.gouv.fr

Mars 2010