

» Efficacité de l'aide »

Sommaire

- 2 • Efficacité de l'aide : débats et engagements.
- 4 • Prévisibilité, volatilité et efficacité de l'aide.
- 8 • L'aide au Mozambique : idées reçues, bonnes pratiques et domaines d'amélioration.
- 11 • Note de lecture : L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932-1952). Michel Margairaz

L'ÉDITO

L'idée qu'il faille chercher à rendre l'aide plus efficace relève du simple bon sens et d'une ardente obligation. Mais ce thème de l'efficacité est devenu un totem, si bien qu'avant d'en explorer différentes dimensions dans cette lettre, il est utile d'en relever quelques limites. La première est la persistance d'un « paradoxe micro-macro ». De nombreux projets et programmes, ciblés sur l'amélioration des conditions de vie, atteignent cet objectif sans pour autant que leur combinaison accélère la croissance économique. Quel est le bon niveau d'examen de l'efficacité ? Amener eau potable et assainissement à quelques millions de personnes supplémentaires est humainement aussi important que l'obtention de résultats macroéconomiques.

L'aide poursuit aussi des objectifs macroéconomiques de réduction de la pauvreté ou de promotion de la croissance au niveau du pays aidé. Mais pourquoi mesurer son efficacité moyenne à partir d'une corrélation, toujours discutable, entre le volume d'aide et un indicateur de résultats, au lieu de considérer que l'aide est un pari plus qu'une recette, et que, si elle contribue à un « succès » au milieu de nombreux échecs, alors elle a été efficace ? En cherchant à mesurer si l'aide a été efficace sur un échantillon de pays, les études de corrélations empiriques passent à côté de la question essentielle : l'aide peut-elle être efficace ?

Enfin, les travaux sur l'efficacité de l'aide conduisent à une théorie de son allocation : consacrons des ressources restreintes aux pays où elles seront utilisées de la façon la plus efficace (et, en cas d'impossibilité, arrêtons d'aider, comme le suggère Dambisa Moyo dans *Dead Aid*). Au-delà de son intuitive séduction, cette approche contredit l'une des missions fondamentales des agences d'aide : apprendre, précisément, à mieux aider les pays où l'aide a peu de chances d'être efficace. Restreindre l'aide à un pays sous prétexte qu'il n'en aurait pas fait bon usage dans le passé repose sur trois postulats inacceptables : (1) l'idée que sa capacité à bien l'utiliser à l'avenir est déterminée par son expérience passée, ce qui nie tout apprentissage par l'erreur ou toute évolution liée à un changement politique ; (2) l'idée que de mauvaises performances économiques sont imputables à de mauvaises politiques, ce qui ignore le rôle des chocs exogènes et (3) l'idée qu'on doit laisser des pays orphelins de l'effort d'aide international, ce qui est dangereux politiquement et contestable sur le plan éthique. L'aide au développement doit être conçue comme l'un des instruments privilégiés et structurel de gouvernance de la mondialisation.

Il faut donc éviter les écueils d'une théocratie de l'efficacité et concevoir cette dernière comme un processus d'apprentissage et d'amélioration continu, plutôt que comme une relation scientifiquement et solidement établie entre des inputs et des résultats difficilement mesurables et imputables. C'est une question managériale plus que scientifique.

Pierre Jacquet
Chef économiste de l'AFD

AVERTISSEMENT

Les articles publiés dans la *Lettre des Économistes de l'AFD* le sont sous l'entière responsabilité des auteurs. Ils ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement ou des autorités françaises et ne sauraient donc les engager.

🔊 Efficacité de l'aide : débats et engagements 🗣️

Armand Rioust de Largentaye
*Département Pilotage stratégique
et Prospective*

En septembre 2004, la *Lettre des économistes* n° 7 présentait les éléments du débat international à l'origine de l'initiative sur l'efficacité de l'aide. Ces débats étaient apparus après la chute du mur de Berlin (1989), alors que les critiques ne semblaient épargner aucun aspect de l'aide, soulignant son inefficacité macroéconomique, les coûts humains et sociaux des ajustements structurels, les effets pervers sur les structures incitatives des pays en développement et l'échec des conditionnalités. La fin de la guerre froide semblait souligner par contraste combien, dans la période révolue, l'aide avait servi les intérêts géopolitiques des grandes puissances plutôt que le développement des pays pauvres. À l'orée du troisième millénaire, l'aide conservait-elle donc un sens et pouvait-elle montrer une quelconque efficacité ?

La Banque mondiale estima d'abord qu'il fallait une plus grande sélectivité de l'aide pour avoir un impact sur le développement et sur la croissance (Jaycox, 1993). En 1997, l'étude de Burnside et Dollar inspira le rapport de la Banque *Assessing Aid* (1998), qui fit valoir que l'aide était plus efficace, de par ses effets sur la croissance, dans les pays présentant une bonne gouvernance ⁽¹⁾. La Banque s'appuya sur cette étude pour développer l'indice CPIA (*Country Performance and Institutional Assessment*) et orienter l'aide vers les pays pauvres à bonne gouvernance, là où, selon les études, un dollar d'aide pouvait faire sortir un nombre maximum de personnes de la pauvreté. Cette orientation suscita cependant un nouveau débat, portant notamment sur la gouvernance et les institutions (étaient-elles les principaux facteurs de l'aide déterminant la croissance ?), les besoins d'aide dans les situations post-conflit et, de manière générale, l'antagonisme entre efficacité et justice : pouvait-on abandonner les populations dans la détresse sous prétexte que l'efficacité de l'aide était moindre dans des situations difficiles ?

Au début des années 2000, les défaillances révélées dans les bases scientifiques sur lesquelles reposaient les orientations de la Banque obligèrent les analystes et les décideurs à plus de pragmatisme (Clemens et al., 2004 ; Banerjee et al., 2006). Aujourd'hui, les analyses économétriques semblent plus attentives à éviter les approches sommaires et les conclusions simplistes.

Parallèlement, en 2000, l'ONU s'efforça de clarifier les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), en mettant l'accent sur des objectifs de réduction de la pauvreté à atteindre en 2015. Puis, en 2002, la conférence de Monterrey, intervenant après les attentats du 11 septembre 2001, sembla oublier les critiques des années antérieures, pour conclure en faveur non d'une réduction de l'aide, mais au contraire de son augmentation. En 2005, le sommet du G8 de Gleneagles, qui se tint au milieu de nombreuses manifestations, confirma cette orientation et les participants membres de l'Union européenne (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni) n'hésitèrent pas à fixer des objectifs quantitatifs d'aide : 0,56 % du PIB en 2010 et 0,7 % en 2015.

Les critiques et les débats des années 1990 obligent néanmoins aujourd'hui les donateurs et les bailleurs à démontrer l'efficacité de l'aide d'une manière ou d'une autre. C'est pourquoi les « bonnes pratiques » reçoivent une attention particulière. La Déclaration de Rome, en 2003, avait constitué un premier engagement à rechercher l'harmonisation. En 2005, la Déclaration de Paris adopta un consensus reposant sur cinq principes :

1. appropriation (des politiques de réduction de la pauvreté par les pays « partenaires »),
2. alignement (des « donneurs » sur les politiques et les systèmes des pays partenaires),
3. harmonisation (des interventions des bailleurs),
4. gestion axée sur les résultats,
5. responsabilité mutuelle (des pays partenaires et des donateurs).

(1) L'étude de Burnside et Dollar, « *Aid, Policies and Growth* » fut publiée en 2000 dans *American Economic Review* (90, 847-868).

En attendant les analyses probantes, la Déclaration de Paris semble surtout prôner une discipline plutôt que mettre en avant une démonstration. Elle cherche à faire prévaloir les principes de bon sens, alors que le lien de cause à effet (entre ces cinq principes et l'efficacité de l'aide) est supposé admis parce que logique. Toutefois, la

clarté de son texte court (en cinquante paragraphes) et ses douze indicateurs incitent certains acteurs à une application zélée, transformant la Déclaration de Paris en une sorte de dogme. Un grand nombre d'États et d'organisations y souscrivent mais elle n'échappe ni aux déviations, ni au zèle, ni aux réserves de certains adhérents.

Pour en savoir plus

AFD (2004), « Efficacité de l'aide », *Lettre des économistes* n° 7, septembre/octobre, Paris.
<http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications/Lettre-des-economistes>

Banque mondiale (1998), « Assessing Aid » : <http://www.worldbank.org/html/aid/aidpub.htm>

AFD portail « Efficacité de l'aide » : http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/Efficacite_1

AFD site web, rubrique « nos publications » : <http://www.afd.fr/jahia/Jahia/home/publications>

Amprou, J. et L. Chauvet (2007), « Débats sur l'efficacité de l'aide : fondements et nouveaux enjeux », *Notes et documents* n° 37, AFD, Paris.

Banerjee A., A. Deaton, C.N. Lustig et K. Rogoff (2006), *An Evaluation of World Bank Research 1998-2005*, Washington D.C., September 24.

Burnside, C. et D. Dollar (1997), « Aid, Policies and Growth », Policy Research Working Paper 1777, World Bank Development Research Group, Washington D.C.

Clemens M., S. Radelet et Bhavnani R. (2004), « Counting Chickens When They Hatch : the Short-Term Effect of Aid on Growth », Working Paper n° 44, Center for Global Development, Washington D. C.

Jaycox, Edward V.K. (1993) « Capacity Building: the Missing Link in African Development », address to the African-American Institute Conference « African Capacity Building: Effective and Enduring Partnership », Virginia.

Prévisibilité, volatilité et efficacité de l'aide

Cécile Valadier
Département de la Recherche

La question de la prévisibilité de l'aide n'est abordée que rapidement dans la Déclaration de Paris (et déclinée sous la forme de l'un des sept indicateurs de progrès vers l'objectif plus général d'alignement), tandis que la recherche économique récente sur l'efficacité de l'aide publique au développement (APD) semble se consacrer presque exclusivement à ce thème. La revue de littérature proposée ici cherche à poser les bases d'une bonne compréhension des enjeux entourant les concepts de prévisibilité, de volatilité et d'efficacité de l'aide. Ce faisant, elle met en lumière les biais potentiels susceptibles de conduire à surestimer les problèmes liés à la prévisibilité de l'aide, aux dépens d'une analyse des effets de sa volatilité.

Améliorer la prévisibilité de l'aide au sens de la Déclaration de Paris suppose que « les donateurs s'engagent à fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide qui s'inscrivent dans un cadre pluriannuel, et verser l'aide en temps voulu et selon un calendrier prévisible en respectant les échéances convenues ⁽¹⁾ ». L'indicateur de progrès associé à cet objectif est la réduction de moitié pour 2010 de la part de l'aide dont le versement n'est pas effectué au cours de l'exercice budgétaire pour lequel il est prévu.

Deux dimensions sont donc retenues dans la Déclaration de Paris pour définir ce qu'est une aide prévisible : l'aide est engagée autant que faire se peut sur plusieurs années et les montants prévus par ces engagements sont décaissés selon des critères (temporels ou autres) explicites pour les pays partenaires. La relation entre la prévisibilité de l'aide ainsi définie et son efficacité passe donc par la capacité des pays partenaires à planifier les flux de ressources provenant de l'APD à moyen terme et à les inscrire dans leurs exercices budgétaires annuels pour être en mesure de réaliser leurs objectifs de politique économique. Tout écart entre ce qui était planifié et ce qui est effectivement mis à disposition par les bailleurs conduit nécessairement à des ajustements dans les montants ou la structure de l'investissement et de la consommation du gouvernement, qui peuvent être

dommageables du point de vue de l'efficience allocative. Il est intéressant de noter que cette perte d'efficacité peut advenir, que l'aide finalement décaissée soit supérieure ou inférieure à l'aide promise. Une estimation du coût que ce phénomène peut représenter est proposée par Kharas (2008) et estimée à 15-20 % en moyenne de la valeur de l'aide des dernières années.

Andrews et Wilhelm (2008) proposent d'enrichir cette définition de la prévisibilité en introduisant les notions de prévision et de fiabilité ainsi qu'en prenant en compte la dimension temporelle du concept de prévisibilité. Plus précisément, ils introduisent la typologie ci-dessous pour classifier les types d'aide et leurs propriétés selon l'horizon temporel choisi.

Tableau 1 :
Modalités de décaissement de l'aide

	Fiable	Non fiable
Prévue	1	2
Imprévue	3	4

Source : Andrews, Wilhelm (2008).

La capacité des bailleurs à formaliser leurs engagements suffisamment à l'avance pour qu'ils puissent être intégrés dans le budget des pays permet de qualifier l'aide selon la dimension « prévue/imprévue ». Sur la base des prévisions résultant de ces engagements, l'aide est ensuite décaissée de manière plus ou moins fiable, c'est-à-dire au rythme prévu ou selon une règle explicite dans les conventions d'engagement. Le cadran 1 représente l'aide prévisible : les autorités ont la capacité de prévoir (sur la base des informations disponibles dans la convention d'engagement, parmi lesquelles les conditions et le rythme prévus pour le décaissement) l'aide qui leur sera allouée et cette prévision est non biaisée (le décaissement suit bien le schéma spécifié dans la convention d'engagement). Le cadran 2 correspond à l'aide que les autorités sont en mesure de programmer, mais qu'elles ne reçoivent pas forcément selon ce qui était prévu.

(1) Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, p.6 §26.

Une mesure de cette fiabilité souvent utilisée dans la littérature est l'écart entre engagements et décaissements. Celasun et Walliser (2008) montrent qu'en moyenne l'écart en valeur absolue entre engagements et décaissements pour les pays d'Afrique subsaharienne sur la période 1990-2005 est égal à 3,4 % du PIB. Une précaution méthodologique s'impose ici, développée par Borensztein *et al.* (2008) : la comparaison des engagements d'une année *t* avec les décaissements de cette même année n'est pas une mesure satisfaisante de la prévisibilité de l'aide (la convention d'engagement peut très bien prévoir que l'aide sera décaissée sur plusieurs années à compter de l'année *t* ou d'une date ultérieure). Une mesure moins susceptible de surestimer l'écart entre engagements et décaissements serait alors ce que les auteurs appellent le taux d'implémentation des engagements, défini comme le pourcentage du montant de l'engagement de l'année *t* qui a été effectivement décaissé entre l'année *t* et aujourd'hui. Ces auteurs montrent également que la moyenne des engagements sur cinq ans est très bien corrélée à la moyenne des décaissements des cinq années suivantes. Bien entendu, les deux méthodes ne permettent pas de statuer réellement sur la fiabilité des engagements puisque l'information correspondant aux règles ou au rythme prévus pour le décaissement de chacun des engagements n'est pas disponible. Il se peut très bien qu'une partie du décaissement n'ait pas lieu parce que les critères prévus dans la convention d'engagement ne sont pas satisfaits. Il y aura donc un écart entre engagement et décaissement, mais celui-ci est censé être tout à fait prévisible par le pays. Déterminer dans quelle mesure l'aide est imprévisible suppose donc de pouvoir estimer la part de l'écart entre engagements et décaissements qui provient uniquement d'un problème dit de « bailleur inconstant » (*fickle donor*), c'est-à-dire celui qui est dû à des considérations politiques ou administratives, par exemple (Celasun et Walliser, 2008).

Les cadrans 3 et 4 du tableau 1 font référence à l'aide qui n'est pas prévue (donc *a priori* non programmée dans l'exercice budgétaire) par les pays bénéficiaires. Pour autant, elle peut être décaissée de manière fiable, c'est-à-dire selon une règle explicite connue du bénéficiaire. On peut penser ici à certaines formes d'aide allouées aux pays après une catastrophe naturelle sur la base d'un critère prédéterminé, telles que le mécanisme *Catastrophe Deferred Drawdown Option* proposé la BIRD par exemple. L'aide est imprévisible (comme la

catastrophe naturelle), mais si le critère pré-identifié est atteint, alors les flux arrivent dans le pays comme prévu.

Comme le rappellent Andrews et Wilhelm (2008), l'horizon temporel choisi pour caractériser la prévisibilité de l'aide est important. Les différents types d'aide n'ont pas les mêmes propriétés (prévisibilité, fiabilité) selon la période de référence choisie. Une étude du *Strategic Partnership with Africa* (2007) montre par exemple que 92,5 % de l'aide budgétaire promise en 2006 a été effectivement décaissée la même année (aide de type 1). En revanche, les mêmes programmes d'aide budgétaire sont beaucoup moins performants en termes de prévisibilité à moyen terme puisque seulement 69 % d'entre eux fournissent des indications pour les engagements 2008, et 35 % pour les engagements 2009. Suivant la même analyse, l'aide projet qui est décaissée sur plusieurs années, selon des critères de mise en œuvre du projet pré-spécifiés, devrait permettre aux bénéficiaires, une fois le projet engagé, de prévoir les montants d'aide attachés au projet qui seront effectivement décaissés à moyen terme (cadrans 1). À court terme, les flux d'aide-projet peuvent ne pas correspondre à ce qui était prévu, mais cet écart n'est imprévisible que s'il est du seul fait du bailleur (si les conditions de décaissement prévues dans la convention d'engagement ne sont pas réunies du côté du bénéficiaire, on est encore dans le cas du cadrans 1). Toujours à court terme, l'aide projet peut être rangée dans les cadrans 3 et 4 pour des raisons inhérentes au cycle du projet des bailleurs (le projet est identifié mais les procédures rendent incertaine la date du financement)⁽²⁾. L'introduction de la dimension temporelle permet de nuancer les résultats de plusieurs études, comme celle de Bulir et Hamann (2007), qui trouvent que l'aide budgétaire est plus volatile que l'aide-projet. Il serait sans doute plus juste de dire que les modalités d'engagement et de décaissement n'ont pas les mêmes propriétés en termes de prévisibilité selon l'horizon d'analyse choisi. L'impact sur l'efficacité de l'aide est lui-même différencié selon cette dimension : si l'aide budgétaire est bien prévisible dans un cadre annuel, mais pas pluriannuel, alors le type de dépenses qu'elle permet de financer en sera affecté. Il est probable qu'elle soit utilisée pour financer de la consommation ou rembourser des emprunts, plutôt que pour financer des investissements (généralement pluriannuels par nature). De même, en termes de gestion des finances publiques, les différences de prévisibilité à court et moyen terme des modalités de

(2) Cette distinction peut s'appliquer également aux types de bailleurs. Les fonds verticaux, type fonds mondial qui financent des secteurs se caractérisent souvent par des décaissements rapides après les engagements. L'approbation d'un financement peut prendre des années mais une fois que l'engagement est signé, les fonds sont disponibles très rapidement. À court-terme (la première année), ce type d'aide est susceptible de rentrer dans la catégorie 3, mais à moyen terme, elle devient prévisible, c'est-à-dire programmée et décaissée de manière fiable.



l'aide peuvent entamer la capacité des autorités budgétaires à faire le lien entre les deux exercices différents que sont un budget annuel et une planification budgétaire à moyen terme.

À la lumière de la typologie proposée ci-dessus, il est possible de réévaluer la définition de la prévisibilité de l'aide proposée dans la Déclaration de Paris, ou les résultats d'une enquête de l'OCDE (2008) qui montre que seulement 45 % des flux d'aide sont décaissés l'année prévue. En se référant à l'écart entre les engagements et les décaissements, sans estimer la part de cet écart qui est prévisible au vu des conditions de décaissement explicitées lors de chaque engagement et connues du bénéficiaire, cette définition surestime l'imprévisibilité de l'aide. La part de l'écart réellement imprévisible est celle provenant uniquement d'un changement des règles du jeu de la part du bailleur après engagement (« *fickle donor problem* »). Bien entendu, il est tout à fait possible que la part la plus importante de ces problèmes de prévisibilité provienne des comportements des bailleurs, mais cela n'a pas été montré de manière satisfaisante à ce jour.

La littérature économique se réfère souvent à un troisième concept, la volatilité de l'aide, et le confond parfois avec celui de prévisibilité. L'aide est considérée comme volatile lorsque la fluctuation des flux est importante relativement aux volumes concernés. Un indicateur de volatilité souvent retenu est ainsi l'écart-type des flux d'aide annuels, soit la déviation par rapport à leur tendance. Bulir et Hamann montrent par exemple que la variance annuelle des flux d'aide en pourcentage du PIB est sept fois plus élevée que celle des recettes fiscales d'un échantillon de 33 pays. Des flux d'aide volatiles (dont les montants fluctuent d'une année sur l'autre) ne sont pas forcément imprévisibles au sens de la typologie présentée ci-dessus (cette aide peut très bien être programmée et décaissée de manière fiable comme dans le cadran 1). En revanche, l'aide de type 3 ou 4, comme par exemple l'aide post-catastrophe naturelle peut être un facteur substantiel de volatilité : une année donnée, les montants d'aide peuvent être beaucoup plus élevés que ceux des années précédentes et ceux des années suivantes.

Le lien entre volatilité de l'aide et efficacité est également complexe à estimer. Il existe une « bonne » volatilité du point de vue de l'efficacité, comme cela est suggéré par

de nombreuses études. Une aide volatile peut refléter par exemple le financement d'investissements massifs une année donnée qui n'ont pas besoin d'être reconduits les années suivantes. La volatilité peut être également le signe d'une bonne réactivité des bailleurs aux conditions prévalant dans les pays bénéficiaires, la manifestation d'une action véritablement contracyclique. L'article de Chauvet et Guillaumont (2008) montre que l'aide peut, dans certains pays, avoir un effet stabilisateur en réponse aux chocs externes (chocs sur les exportations) que connaissent les pays en développement. D'autres études sont plus nuancées sur la nature contracyclique de l'aide (voir Pallage et Robe, 2001, ou Borensztein *et al.*, 2008). La volatilité de l'aide peut également être un moyen pour les bailleurs de préserver leurs objectifs ou d'imposer une conditionnalité. On voit bien ici qu'il peut y avoir une certaine tension entre l'objectif d'efficacité de l'aide et la volonté de lisser les flux d'aide dans le temps.

Est-ce à dire que toute volatilité est un facteur d'efficacité ? Sans doute pas et pour plusieurs raisons. Une aide volatile rend les pays vulnérables aux *sudden stops*, c'est-à-dire à un retrait abrupt des financements de l'aide au développement, et ce d'autant plus que les différents bailleurs tendent à agir de façon similaire (ou sont poussés à le faire du fait de l'objectif d'harmonisation). Symétriquement, une aide volatile peut menacer les capacités d'absorption du bénéficiaire, lorsque les volumes engagés sont substantiellement plus élevés que dans le passé. Cagé (2009) étudie les propriétés des chocs positifs d'aide dans le cadre d'un modèle d'économie politique avec asymétrie d'information et montre que leur effet négatif sur l'efficacité de l'aide va au-delà de ce seul problème des capacités d'absorption en suscitant des comportements prédateurs de la part des élites.

Enfin, la volatilité de l'aide peut également être analysée sous l'angle du *fickle donor* : la décision d'intervention dans un pays ou dans un secteur peut résulter de contraintes propres aux bailleurs, tel que leur cycle du projet ou leurs délais administratifs. L'agrégation de l'ensemble de ces comportements individuels amplifie les fluctuations annuelles de l'aide accordée à un pays ou d'un secteur. Ce type de volatilité est particulièrement susceptible de rendre l'aide inefficace du point de vue du pays bénéficiaire.

Références

Amprou, J. et L. Chauvet (2008), « A Survey of Aid Effectiveness : Foundations and New Challenges », *Notes et Documents* n° 37, Agence Française de Développement.

Andrews, M. et V. Wilhelm (2008), « Thinking About Aid Predictability », *PREMnotes* n° 124, The World Bank.

Borensztein, E., J. Cagé, D. Cohen et C. Valadier (2008), « Aid Volatility and Macro Risk in Low-Income Countries », Document de travail n° 273, Centre de développement de l'OCDE.

Bulir, A. et A.J. Hamann (2007), « Volatility and Development Aid: An Update », *IMF Staff Papers*, 54(4):727-39.

Cagé, J. (2009), « Asymmetric Information, Rent Extraction and Aid Efficiency », mimeo, documents de travail, Paris School of Economics.

Celasun, O. et J. Walliser (2008), « Predictability of Aid: Do Fickle Donors Undermine Economic Development? », *Economic Policy*, Vol.23, n° 55, pp.545-594.

Chauvet, L. et P. Guillaumont (2007), « Aid, Volatility and Growth Again: When Aid Volatility Matters and When It Does Not », Working Paper n° 20077, Centre d'Études et de Recherches sur le Développement International.

Eifert, G. et A. Gelb (2005), « Improving the Dynamics of Aid: Towards More Predictable Budget Support », *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3732.

Kharas, H. (2008), « Measuring the Cost of Aid Volatility », Working Paper n° 3, Wolfensohn Center for Development, The Brookings Institution.

Kharas, H. et J.F. Linn (2008), « Better Aid: Responding To Gaps in Effectiveness », Policy Brief 2008-06, Wolfensohn Center for Development, The Brookings Institution.

OECD (2008), « Survey on Monitoring the Paris Declaration: Effective Aid by 2010? What It Will Take », OECD Paris.

OECD Development Assistance Committee (2008), « Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans ».

OECD Development Assistance Committee (2005), « Paris Declaration on Aid Effectiveness ».

Pallage, S. et M.A. Robe (2001), « Foreign Aid and the Business Cycle », *Review of International Economics*, 9.

SPA (Strategic Partnership with Africa) (2007), « Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes », Brussels and London.

L'aide au Mozambique : idées reçues, bonnes pratiques et domaines d'amélioration

Bruno Leclerc
Agence AFD Maputo

Le Mozambique est un pays en pointe sur les questions d'efficacité de l'aide. De nombreuses coopérations sont présentes et choisissent le Mozambique comme un des pays de concentration de leur aide, en raison des résultats satisfaisants obtenus depuis la fin de la guerre civile en 1992. Une conséquence est que 50 % du budget de l'État est financé par l'aide extérieure. Une forte dépendance donc, mais aussi un véritable défi à relever par le gouvernement et ses partenaires pour gérer avec efficacité ces financements importants (total de l'aide : environ 1,7 Milliards USD/an). C'est pourquoi le Mozambique s'est lancé très tôt, dès 1996, dans l'aide budgétaire globale (ABG). Aujourd'hui, 19 pays (appelés PAPs, pour « Programme Aid Partners ») y contribuent, un record du monde. Et l'ABG, qui représente 30 % environ de l'aide totale (485 M USD prévus en 2009) est le moteur des avancées en matière d'efficacité de l'aide, par un dialogue technique et politique bien structuré et en évolution continue, notamment pour réduire les coûts de transaction. L'ABG se caractérise par :

- un mémoire d'entente pour fixer les règles ;
- un système de troïka pour piloter le dispositif, au niveau à la fois des ambassadeurs, des chefs de coopération et des économistes ;
- deux matrices d'évaluation des performances, l'une du gouvernement, l'autre des bailleurs ;
- deux revues conjointes gouvernement/bailleurs, en mars-avril pour évaluer les performances de l'année n-1, et en septembre pour valider les matrices d'indicateurs de l'année n + 1 ;
- un système de groupes de travail sectoriels (23 groupes, certains avec des sous-groupes) réunis selon cinq thèmes (macroéconomique, gouvernance, capital humain, développement économique, aspects transversaux).

Même si les bailleurs de fonds au Mozambique ne sont pas entrés dans un processus de stratégie commune comme dans d'autres pays, la coordination et l'harmonisation sont très avancées. Que peut-on en retenir de positif ? Ne voit-on pas s'installer une dérive bureaucratique et administrative au détriment des résultats de l'aide ?

Pour traiter ces questions, la présente note répond à trois idées reçues souvent entendues, décrit trois bonnes pratiques qui pourraient être disséminées dans d'autres pays, et enfin avance trois domaines d'amélioration possibles.

■ 1. Trois idées reçues communément entendues :

Les activités relatives à l'efficacité de l'aide sont une charge de travail supplémentaire : oui et non. Les mécanismes de coordination et d'harmonisation avec le gouvernement et les autres bailleurs de fonds demandent bien sûr du temps, mais cela doit être considéré comme faisant partie des activités opérationnelles : être chef de file d'un groupe de travail permet en effet de mener le dialogue politique avec le gouvernement, d'être au cœur des débats sectoriels et de réaliser des actions de communication et, parfois, de production intellectuelle, grâce aux travaux analytiques menés dans le secteur. Ces actions sont le complément nécessaire et naturel de l'octroi et de la mise en œuvre de financements.

L'aide budgétaire globale (ABG) est très consommatrice de temps, beaucoup plus qu'un projet : non. Le temps passé dans les réunions des ambassadeurs, chefs de coopération et économistes du G19 est certes important, mais nettement moins que celui passé à gérer le cycle d'un projet, et notamment à accorder des avis de non objection sur les appels d'offres et contrats financés. De plus, le temps consacré dans l'année aux décaissements est très court (une à deux heures, un seul décaissement), donc minime par rapport au temps passé pour l'ensemble des décaissements d'un projet, dont le nombre peut atteindre 10 ou 15 par an pour certains projets, alors que le temps passé pour préparer et vérifier un décaissement sur un contrat est souvent important.

L'ABG d'un bailleur bilatéral contributeur modeste, n'est pas visible ni efficace : non. Grâce à l'ABG, tout bailleur participe aux débats sectoriels et de stratégies de développement avec le gouvernement (préparation des positions du G19 qui seront portées ensuite par les représentants du G19, présidence et troïka). Les revues conjointes et la matrice de performance du gouvernement sont des outils de dialogue et de réforme. Les messages portés par le G19 ont une portée plus grande que ceux portés par une institution seule. Plus généralement, l'expérience du Mozambique montre que l'ABG a contribué à l'amélioration significative des finances publiques. La vraie question sur l'ABG est en fait de pouvoir mesurer l'impact de cette aide sur la croissance et le développement du pays, et de pouvoir le comparer à l'impact de l'aide apportée sous forme de projets isolés. Ceci reste difficile à mesurer.

■ 2. Trois bonnes pratiques qui pourraient être reprises dans les autres pays :

La notation annuelle des PAPs : une matrice de 20 indicateurs est définie en commun par le gouvernement et les PAPs, sur la base des principes de la déclaration de Paris, avec parfois des objectifs plus ambitieux. Sorte de revue par les pairs réalisée par un consultant indépendant, la notation incite chaque institution à progresser vers les objectifs de la déclaration de Paris et à mesurer ses progrès de façon transparente. L'objectif est de faire « bouger les lignes » et que chacun acquiert les bons réflexes lors de la préparation des financements. C'est donc une démarche très innovante et stimulante dans son principe, qui mériterait sans doute un suivi plus rapproché et une meilleure appropriation par les sièges de chaque institution.


Les nombreux fonds communs : de plus en plus intégrés dans le processus budgétaire, ils représentent un progrès réel dans de nombreux secteurs, avec des stratégies et objectifs conjoints entre le gouvernement et les contributeurs du secteur et des démarches coordonnées et harmonisées. Au Mozambique, 13 fonds communs sont en place, non seulement dans les secteurs classiques (santé, éducation, agriculture, routes), mais aussi pour des actions de renforcement des capacités des administrations fiscales, ou encore pour la réforme du secteur public. La démarche est à encourager, en renforçant l'intégration du plus grand nombre de bailleurs dans ce processus coordonné (les fonds verticaux du secteur santé, par exemple).

Une prévisibilité de plus en plus grande : les PAPs doivent annoncer leurs prévisions de décaissements pour l'année $n + 1$, de façon certaine (sauf en cas de remise en cause des principes de base - « *underlying principles* » – du mémoire d'entente de l'ABG), un mois après la fin de la revue annuelle de l'ABG, soit fin mai de l'année n . Par ailleurs, tous les bailleurs (y compris les non PAPs) remplissent tous les trimestres une base de données gérée sur internet (ODAMOZ) en indiquant les décaissements de l'année et des trois années suivantes. Ces données de décaissements prévisionnels, regroupées par type d'aide (ABG, fonds communs, projets), permet au gouvernement de préparer le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et d'ajuster ainsi sa stratégie sectorielle et globale en fonction des montants attendus. Cette démarche de programmation est d'autant plus importante si le pays est très dépendant de l'aide, ce qui est le cas du Mozambique. Les bailleurs sont donc amenés à mieux déterminer à l'avance leurs futurs financements : ce n'est pas toujours simple, mais c'est essentiel pour améliorer la programmation des actions de développement, notamment pour l'atteinte des objectifs du Millénaire.

■ 3. Trois domaines d'amélioration

Un plus grand engagement de l'État dans les démarches de division du travail et de groupes de travail : si le gouvernement est très impliqué dans toutes les démarches relatives à la gestion de l'ABG, il n'est pas encore en première ligne pour tout ce qui concerne la division du travail et le fonctionnement des groupes de travail. Des gisements de productivité et d'amélioration d'efficacité sont ici importants. Les bailleurs de fonds avancent pour l'instant seuls dans ce domaine, et un processus de concentration des secteurs en fonction des avantages comparatifs est maintenant bien engagé (sous l'impulsion initiale du code de conduite européen sur la division du travail de mai 2007), mais sans leadership du gouvernement. Les discussions autour de la nouvelle politique de l'aide en cours de finalisation par les autorités devraient favoriser cet engagement.

Une meilleure harmonisation des actions de coopération technique et de renforcement des capacités : c'est le parent pauvre du processus d'harmonisation, avec encore trop peu de plans d'actions sectoriels de renforcement des ressources humaines définis par le gouvernement et appuyés par les bailleurs, y compris par de l'assistance technique pour former les capacités nationales. La responsabilité de cet état de fait est partagée, tant du côté du gouvernement (faiblesse des ressources humaines) que des bailleurs (multitude



d'interventions de renforcement des capacités peu coordonnées, multitude d'instruments financiers sur un même sujet). Un exemple concret réside dans les difficultés que connaît actuellement le ministère de l'Environnement mozambicain pour préparer et gérer les dossiers de l'ensemble des initiatives et fonds climat qui émergent chaque jour dans ce secteur.

Davantage de temps consacré aux analyses et aux résultats qu'aux questions d'organisation et de processus : les discussions dans les groupes de travail et les

instances de coordination de l'aide sont encore trop consacrées aux questions organisationnelles et de modes de fonctionnement, au détriment des questions de fond portant sur l'amélioration des performances des secteurs. Par exemple, plus de deux ans ont été nécessaires au Mozambique pour préparer le nouveau mémoire d'entente du fonds commun Santé signé en juillet 2008. Le dialogue technique et sectoriel gagnerait à être plus ciblé et centré sur les résultats.



Note de lecture

L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932-1952)

Michel Margairaz

Armand Rioust de Largentaye

Publié en 1991 aux éditions du Comité pour l'Histoire économique et financière du ministère des Finances, l'ouvrage de Michel Margairaz « L'État, les finances et l'économie. Histoire d'une conversion (1932-1952) » montre la France dans la situation d'un pays en développement et observe le comportement qui fut le sien dans cette situation, il y a 62 ans.

Parmi les aspects de l'ouvrage qui ramènent au débat sur l'efficacité de l'aide, le plus frappant est sans doute le souci de « l'appropriation » de l'aide américaine par la France. C'est ainsi que le chapitre consacré au début de l'année 1948 (président du Conseil Robert Schuman, Ministre des finances René Mayer) conclut :

« Jean Monnet, toujours soucieux de convertir une dépendance humiliante en une convergence dynamique, fait admettre aux gouvernants français comme à leurs interlocuteurs américains le principe selon lequel la réalisation du premier plan constitue l'application la meilleure des objectifs, désormais communs entre Paris et Washington, définis par le Plan Marshall. Selon les termes de son avertissement de juillet 1947 à Vincent Auriol (président de la République française), le Plan permet de conserver le « caractère national » aux charges de modernisation financées par la contre-valeur en francs des dollars Marshall. »

(conclusion du Chapitre XXIX, p. 1062).

Poussé par le président Truman dont il est le Secrétaire d'État, le général Marshall prononce le 5 juin 1947, à la cérémonie de remise des diplômes de Harvard, le discours qui imprimera son nom à l'aide américaine de l'*European Recovery Program* (ERP). Le Plan Marshall répond au besoin pressant de reconstruction des économies détruites d'Europe et de modernisation de leur équipement.

Mais il répond aussi à la volonté américaine de faire échec à l'influence soviétique et communiste en Europe. À ce titre, il peut être considéré comme une des prémices de la Guerre froide. À la conférence réunissant le Royaume-Uni, l'URSS et la France, organisée par la France au Grand Palais à Paris le 27 juin, Viatcheslav Molotov, ministre des Affaires étrangères soviétique, réitère son refus de partager l'information économique de son pays. Selon l'URSS, le Plan Marshall n'est qu'un « déguisement habile » de l'anti-communisme de la doctrine Truman.

Cette opinion n'est pas sans fondement. En avril 1947, Georges Bidault, ministre français des Affaires étrangères, s'était entretenu avec le général Marshall des difficiles négociations de la France avec la Banque mondiale pour un crédit de 500 millions de dollars. Or, observe M. Margairaz, les difficultés s'étaient soudain résolues le 9 mai 1947, cinq jours après la révocation des ministres communistes par le gouvernement Ramadier. De même, le 2 avril 1948, l'ERP sera voté à la Chambre des représentants américaine quelques jours avant l'élection parlementaire italienne, facilitant la victoire de la démocratie chrétienne sur la coalition des partis socialiste et communiste italiens.

Pour Jean Monnet, le Plan Marshall contribuera à maintenir ouverte en France « la plaie de la séparation avec l'URSS ». Jean Monnet cherchera constamment à anticiper les demandes américaines pour éviter qu'elles n'apparaissent comme des ingérences. L'appropriation, on le voit, a donc constitué une condition critique de la mise en œuvre de l'aide à la France dans les années d'après-guerre.

... /

Note de lecture (suite)

/...

Le deuxième aspect d'intérêt particulier souligné par cet ouvrage est celui des modalités de la mise en œuvre du Plan Marshall, alors que la différence de pouvoir entre bailleurs et bénéficiaires fut une des questions abordées en 2007 à l'occasion de la préparation du forum d'Accra. À cette occasion, le Plan Marshall et ses modalités furent cités comme susceptibles d'inspirer la manière de surmonter les inégalités dans le dialogue.

Le 12 juillet 1947, à peine cinq semaines après le discours de George Marshall à Harvard, la création du Comité de coopération économique européenne est décidée au Grand Palais à Paris.⁽⁴⁾ En avril 1948, ce Comité deviendra l'Organisation européenne de coopération économique (OECE, et plus tard l'OCDE). L'ouvrage de M. Margairaz ne s'attarde pas sur l'effet des échanges d'information et des examens « par les pairs », qui ont constitué la méthode de travail de cette Organisation et qui continuent à caractériser les travaux de l'OCDE. En revanche, il souligne la relation entre cette activité et la conception de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), qui conduira à la Communauté économique européenne et, à terme, à l'Union européenne. Cette histoire de développement d'institutions supra-nationales à partir de travaux et de pratiques conjoints n'est pas sans intérêt dans le débat actuel sur l'efficacité de l'aide.

Un dernier aspect intéressant est celui de l'approche planifiée du développement, née, comme le rappellent certains analystes⁽⁵⁾, du traumatisme de la Dépression des années 1930 et de la menace perçue dans les pays occidentaux de la puissance soviétique d'après-guerre. L'ouvrage de M. Margairaz rappelle ce qu'il en fut en France.

Le Plan français d'après-guerre est né des réflexions du Commissariat aux finances à Alger en 1943 et 1944, sous l'impulsion notamment de Pierre Mendès-France. Proche du gouvernement Roosevelt, Jean Monnet n'était pas éloigné des activités de ce Commissariat. Or, on sait que le New Deal du président Roosevelt avant la guerre n'avait pas écarté les mesures d'intervention planifiées. En France dans les années 1930, avant l'avènement du gouvernement de Front Populaire (1936), un mouvement « planiste » s'était développé à la SFIO, dans d'autres partis socialistes européens et dans les milieux syndicaux. La tendance planificatrice d'après-guerre, dont les origines étaient donc liées à la lutte contre le chômage avant-guerre, devait constituer, dans le contexte de pénurie qui prévalait après 1945, un instrument de stabilisation des prix.

(4) Seize pays ont participé à la conférence de Paris : Belgique, Danemark, États-Unis, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse, et Turquie. Huit pays ont décliné l'invitation : Albanie, Bulgarie, Finlande, Hongrie, Pologne, Roumanie, Tchécoslovaquie et Yougoslavie.

(5) Easterly W. (2001), *The Elusive Quest for Growth*, chapitre 2, MIT Press, Cambridge.

Directeur de la publication : Jean-Michel Severino / Directeur de la rédaction : Pierre Jacquet /

Rédacteurs en chef : Jean-Raphaël Chaponnière et Véronique Sauvat

Diffusion et Abonnements : lettrec@afd.fr

Une publication du Groupe Agence Française de Développement : www.afd.fr

5, rue Roland Barthes - 75598 Paris cedex 12 / Tél. : 01 53 44 31 31 / Fax : 01 44 87 99 99

ISSN 1763-9123