



Régulons les flux d'aide

Benn Eifert et Alan Gelb

Les flux d'aide pourraient devenir encore plus imprévisibles, mais des solutions existent

DE NOMBREUX facteurs d'instabilité menacent les pays à faible revenu. Leur économie dépend généralement d'un seul produit de base, ce qui les rend particulièrement vulnérables en cas d'intempéries ou de perturbations des termes de l'échange, et leurs systèmes politiques sont sujets à des changements de régime déstabilisants. En outre, bien qu'ils aient peu de liens avec les marchés de capitaux internationaux, parfois générateurs d'instabilité dans les pays à revenu intermédiaire, ils subissent les conséquences de la volatilité des flux financiers reçus sous forme d'aide. Comme les flux de capitaux privés, l'aide peut varier pour des raisons exogènes (revirement du sentiment des donateurs, par exemple) ou internes (changements perçus dans la gouvernance ou la gestion économique).

La volatilité des flux d'aide s'accroîtra sans doute dans les prochaines années. Les donateurs envisagent d'augmenter sensiblement le volume de l'aide, d'intensifier la coordination et de mieux sélectionner les bénéficiaires pour aider les pays pauvres à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement d'ici à 2015. De plus, ils privilégient désormais l'aide pour des programmes (sous forme de soutien budgétaire ou sectoriel direct) plutôt que pour des projets, et les pays vont chercher à financer avec cette aide des dépenses courantes à long terme (recrutement d'enseignants, hausse des honoraires des infirmières et des médecins, etc.). Cette nouvelle orientation contribuera à réduire les coûts transac-

tionnels et les ponctions qui étaient effectuées sur des capacités limitées pour réaliser un grand nombre de projets. Mais l'aide-programme est souvent plus fluctuante que l'aide-projet, habituellement engagée à l'avance et décaissée sur plusieurs années.

La communauté du développement risque donc de dériver vers un équilibre bas : les pays prudents établiraient leur budget à moyen terme sans tenir compte des promesses d'aide ; constatant des besoins de financement moindres, les donateurs n'augmenteraient pas leur aide autant que prévu, voire la diminueraient en valeur absolue. Ce phénomène s'observe déjà puisque de nombreux pays à faible revenu n'intègrent pas les promesses d'aide dans leurs budgets prévisionnels. Pour améliorer la prévisibilité, les donateurs doivent allonger les durées de financement, et le cycle d'examen et de programmation annuel doit être renforcé pour chaque pays. Malgré les progrès éventuels, quatre grands défis subsisteront.

- Que faire contre la volatilité résiduelle à court terme des décaissements ?
- Les donateurs peuvent-ils s'engager à plus long terme sans trop risquer d'erreurs d'affectation ?
- Quelle devrait être l'influence des résultats atteints — et des progrès accomplis dans ce sens — sur le montant de l'aide-projet et des soutiens budgétaires ?
- En quoi les affectations en fonction des résultats diffèrent-elles des affectations en fonction des politiques ? Peut-on améliorer les systèmes fondés sur les résultats ?



Nous avons examiné chacun de ces aspects pour tenter d'améliorer la prévisibilité de l'aide, en particulier budgétaire, en nous appuyant sur les travaux existants qui montrent que l'aide est très volatile (Alès Bulir et Javier Hamann, entre autres, estiment que sa variabilité oscille entre 30 et 60 % de la moyenne). La volatilité est plus importante pour les pays très dépendants de l'aide, et l'aide-programme tend à être plus volatile que l'aide-projet. Statistiquement, les engagements ne permettent guère de prévoir les décaissements (ce qui est étonnant vu leur impact sur la programmation budgétaire à moyen terme) et, malgré les efforts, la prévisibilité n'a que peu progressé. De très nombreux éléments montrent que les chocs macroéconomiques de grande ampleur, notamment liés à de brusques variations de l'aide, ont un coût élevé; l'expérience suggère en outre que la variabilité des recettes budgétaires est très coûteuse en termes d'efficacité et que l'impossibilité de prévoir le niveau de trésorerie pour plafonner les dépenses sape l'efficacité des programmes et diminue la responsabilité des ministères dans les résultats obtenus.

Amortir les chocs liés aux variations de l'aide

La volatilité étant un phénomène durable, comment les pays bénéficiaires peuvent-ils atténuer l'effet des fluctuations à court terme des décaissements? La première parade consiste à moduler en conséquence les réserves et les règles budgétaires. Pour savoir s'il serait possible de renforcer cette ligne de défense en instaurant en parallèle un mécanisme de stabilisation, comme le Fonds chilien de stabilisation des recettes tirées du cuivre, nous avons élaboré un modèle simple simulant un volant de réserve destiné à maintenir dans une fourchette de 5 % les variations imprévues des dépenses financées par l'aide. Quand les réserves sont abondantes, le fonds joue à plein et compense les chocs induits par la baisse de l'aide; quand elles sont inférieures au niveau fixé, l'activation du fonds est plus prudente. On peut imaginer des mécanismes plus sophistiqués, mais cet instrument répond à nos besoins.

Trois aspects principaux ressortent de nos simulations. Premièrement, des réserves correspondant à 2-4 mois d'importations (moins que la moyenne de 5 mois retenue pour les pays bénéficiaires des crédits de soutien pour la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale) peuvent lisser efficacement les dépenses dans une certaine limite de variation de l'aide. Deuxièmement, les «faillites» éventuelles du fonds de réserve simulé ne se produisent qu'au terme de trois à cinq années de chocs importants liés aux décaissements, ce qui laisse un répit amplement suffisant aux donateurs pour trouver une solution d'urgence. Troisièmement, une stabilisation même modérée des flux et un processus de compensation des chocs négatifs par des flux accrus peuvent grandement faciliter la gestion des réserves.

Encourager les engagements à plus long terme

Les engagements pluriannuels sont controversés, car ils peuvent aboutir à un niveau d'aide insuffisant ou au contraire excessif selon l'évolution des résultats obtenus par le bénéficiaire. Mais les pertes d'efficacité entraînées par une affectation imparfaite de l'aide sont-elles si importantes qu'elles puissent décourager les engagements pluriannuels? Comment moduler l'aide en fonction des résultats d'un pays tout en continuant à s'engager sur plusieurs années?

Nous avons calibré un modèle simple d'affectation de l'aide sur l'indicateur national de performance des politiques et des institutions (INPI) de la Banque mondiale pour évaluer l'arbitrage entre affectation optimale et prévisibilité dans le cadre du système d'affectation d'après les résultats élaboré par l'Association internationale de développement (IDA). Chaque année, la Banque mondiale calcule cet indicateur pour tous ses clients, et les scores obtenus sont une composante essentielle de la formule d'affectation de l'aide. Actuellement, seuls des quintiles sont publiés, mais un classement plus détaillé sera disponible en 2006. Le modèle (explicité dans un ouvrage d'Eifert et de Gelb à paraître) suppose que l'efficacité marginale de l'aide est inversement proportionnelle à son augmentation et que les pays bien notés (scores INPI) tendent à mieux absorber les suppléments d'aide. Au vu du classement des pays entre 1999 et 2003, quelles auraient été les pertes d'efficacité dues à une mauvaise répartition de l'aide si les programmes quinquennaux avaient été lancés en 1999? D'un autre côté, dans quelle mesure les règles d'engagement peuvent-elles réduire la volatilité?

Comme nous nous y attendions, les risques sont supérieurs quand les scores sont volatils. Environ la moitié des pays sont restés dans le même quintile, un quart ayant progressé et l'autre quart régressé. La plupart sont passés d'un quintile à l'autre, à quelques exceptions (Côte d'Ivoire et Zimbabwe, par exemple). Nous avons étudié trois types de programmes. Le premier, strictement axé sur les résultats, a fourni chaque année la quantité d'aide optimale à chaque pays. Le second, purement fondé sur les préengagements, a conservé de 2000 à 2003 le niveau (optimal) de 1999. En plus de maintenir le même niveau d'aide pour les pays dont les résultats déclinent, ce système empêche de réorienter les flux au profit de ceux qui s'améliorent. Le troisième programme, caractérisé par des «préengagements modulables», modifiait le niveau de l'aide quand le score INPI du pays s'écartait d'un tiers de point du score de 1999. Ceci correspond à un intervalle de confiance d'environ 90 % compte tenu de l'écart-type probable du score (Gelb, Ngo, and Ye, 2004). Dans ce cadre, donc, les apports d'aide ne sont ajustés que si les résultats d'un pays évoluent de façon très sensible.

Dans un système strictement axé sur les résultats, les affectations présentent un écart-type moyen de 17 % des niveaux de 1999, bien inférieur aux estimations de la volatilité historique. Les préengagements modulables atténuent encore plus la volatilité (sauf pour les pays mal notés), puisque les simulations montrent qu'ils peuvent réduire de moitié la variabilité pour les pays des quatre quintiles supérieurs (graphique 1). Pour les pays qui mènent le programme à son terme, ce système supprime toute variabilité. Là où les programmes sont rapidement interrompus (cas de plusieurs pays mauvais gestionnaires), le mécanisme de modulation de l'aide se révèle un piètre stabilisateur.

Un préengagement «pur» sur cinq ans stabilise complètement les flux, mais n'est pas sans risque, car les pertes d'efficacité (par rapport à une affectation annuelle optimale) représentent alors 10,7 % de l'aide. Avec un préengagement modulable, les pertes d'efficacité moyennes tombent à 2,3 %, car les niveaux varient en cas de modifications notables des résultats. Les pertes concernent surtout les pays les plus mal gérés qui sont plus rapidement paralysés par les limites de leur capacité d'absorption. Les préengagements modulables bénéficient au premier chef aux pays dont les résultats sont constants.

Notre exercice plaide en faveur d'un système fondé sur les résultats qui permet de faibles variations des scores — la variation «typique» de $\pm 0,1$ du score annuel d'un pays est dans la fourchette de l'erreur de mesure. Les petites modifications de score ne présagent généralement pas d'évolutions plus marquées par la suite. Sans compter que des changements minimes apportés à l'instrument peuvent aussi provoquer de petites modifications de score. Procéder constamment à des réglages minutieux du niveau d'aide présente assez peu d'intérêt; mieux vaut repérer les évolutions significatives des résultats et y répondre.

Équilibre entre aide budgétaire et soutien aux projets

Quelle part de l'aide allouée à un pays devrait aller à son budget plutôt qu'à des projets donnés? Cela dépend des circonstances, mais certains principes communs sont applicables. La Banque mondiale réserve habituellement le soutien budgétaire aux pays qui ont les meilleurs résultats, car les chances de fournir des financements stables sont alors plus grandes. Comment choisir les bénéficiaires? Une formule de calcul peut être élaborée, en vertu de laquelle la part maximale augmente avec les résultats et les pays peuvent prétendre à ce soutien si leur score INPI est supérieur à un niveau donné. Une formule de préengagements permettrait d'optimiser la prévisibilité, sous réserve de résultats suffisants. Pour les pays qui préfèrent une aide budgétaire, cette formule incite à améliorer les résultats. Pour les clients dotés d'importantes capacités, les donateurs pourraient valider le soutien budgétaire en «agrément» leurs systèmes de gestion.

Toutefois, le soutien budgétaire peut aussi bénéficier aux pays dont les systèmes de gestion budgétaire et financière sont encore fragiles, mais dans lesquels les donateurs veulent investir pour renforcer les dispositifs en place. S'il s'agit d'un «investissement», les critères d'octroi doivent refléter à la fois les niveaux et les tendances de résultats. Soit, mais comment pondérer les uns et les autres? Une réaction trop peu significative aux tendances peut ne pas contenir les garanties ou les incitations suffisantes pour progresser, tandis qu'une réaction trop marquée réduit la prévisibilité et la valeur du soutien budgétaire

lui-même. Il n'existe pas de réponse simple, d'autant qu'il n'est pas aisé de faire la différence entre des variations minimales de tendances des résultats et des erreurs de mesure.

Une des possibilités serait de fixer un montant pluriannuel de base pour l'aide budgétaire, puis de prévoir des majorations incitatives de 10 % maximum à l'issue d'un examen intermédiaire rapide des résultats. Ces majorations seraient octroyées par anticipation des modifications ultérieures du dosage de l'aide en fonction des résultats et s'appliqueraient au soutien budgétaire de l'exercice suivant afin d'accroître la prévisibilité. Tous les trois ans (périodicité suffisante pour repérer les changements), un examen systématique et approfondi des systèmes de gestion du pays serait conduit; il s'appuierait sur des évaluations indépendantes et sur des mesures complètes des extrants et des résultats, y compris sur des enquêtes. Les conclusions de cet examen seraient incorporées à l'INPI et aideraient à décider des niveaux d'aide et de la part à consacrer au soutien budgétaire. Là encore, toute évolution significative des résultats en cours de programme déclencherait un examen d'évaluation poussé.

Améliorer l'aide fondée sur les résultats

Depuis quelques années, la communauté du développement ne se réfère plus exclusivement à ses prescriptions de politiques et aux mesures adoptées par les pays; elle axe son soutien sur les résultats, donnant ainsi plus de latitude aux bénéficiaires pour définir leurs propres politiques. À cet égard, les programmes d'aide budgétaire de l'Union européenne sont les plus ambitieux. Ils comprennent un montant (ou une tranche) fixe et un montant qui varie en fonction de la réalisation d'une série d'objectifs définis de manière concertée et portant sur la prestation de services (immunisation, scolarisation primaire, etc.) et la gestion des finances publiques. La Commission européenne a jugé dernièrement que cette formule avait permis d'assurer simultanément un niveau raisonnable de prévisibilité et une prime aux bons résultats, tout en soulignant que la communauté internationale ne disposait toujours pas d'un cadre analytique pour guider la fixation des objectifs.

Quel objectif à trois ans faut-il définir pour faire augmenter la scolarisation primaire ou les taux de couverture vaccinale? Combien de temps faut-il pour enregistrer des progrès en matière d'alphabétisation ou de mortalité infantile? Un certain nombre de méthodes sont utilisables pour normaliser la fixation des objectifs. Clemens (2004) calcule des fonctions à long terme pour obtenir des normes d'augmentation de la scolarisation primaire. Nous recourons à des régressions quantiles pour rapporter les variations annualisées de la mortalité infantile et de la mortalité des enfants de moins de cinq ans à leurs niveaux initiaux. Quand les taux de départ sont déjà faibles, la marge de progression est limitée et les améliorations sont plutôt marginales, mais lorsque les taux sont plus élevés, les résultats varient selon le pays. Certains pays ont obtenu un recul rapide de la mortalité, tandis que d'autres constataient une stagnation, voire une progression, généralement parce qu'une mortalité importante est symptomatique de problèmes persistants (conflit, mauvaise gouvernance) ou émergents (sida).

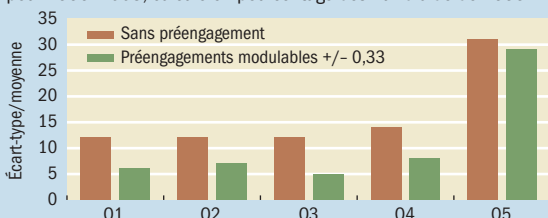
Les régressions quantiles nous permettent d'étudier cette relation dans une série de centiles de résultats. Au prix d'efforts considérables, les taux de mortalité dépassant 100 ‰ (cas de la plupart des pays africains) peuvent être réduits de 2,5–3,5 ‰

Graphique 1

S'engager, mais avec des sauvegardes

Le préengagement d'aide (avec des sauvegardes qui le rendent modulable) peut réduire de moitié les fluctuations des apports d'aide pour tous les pays, sauf ceux qui sont les plus mal gérés (Q5).

Évaluation hypothétique de l'instabilité des flux d'aide. Écart-type pour 1999–2003, calculé en pourcentage des flux d'aide de 1999.



Source : calculs des auteurs, effectués à l'aide des Indicateurs du développement dans le monde et de la base de données de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN), Banque mondiale.

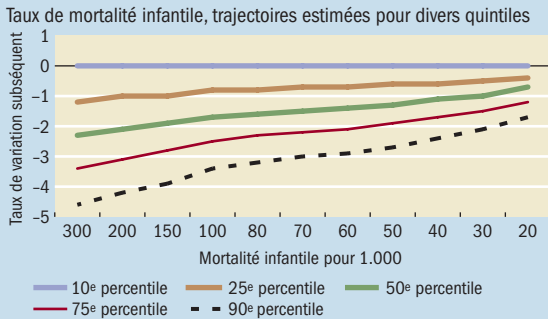
Note : quintiles EPIN selon le classement adopté en 1999. Q1 représente le premier quintile (pays les mieux gérés), et Q5, le cinquième (pays les plus mal gérés).



Graphique 2

Une amélioration ciblée

Les donateurs peuvent utiliser des projections telles que celles-ci pour fixer des objectifs de réduction de la mortalité infantile. Les pays performants du 90^e percentile seraient à même d'atteindre des cibles plus élevées que les pays de la fourchette centrale qui sont dotés de moins de capacités.



Source : calculs des auteurs, effectués à l'aide des *Indicateurs du développement dans le monde* et de la base de données de l'*Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN)*, Banque mondiale.

par an (75^e centile). Dans les pays où les systèmes sont défaillants et la conjoncture difficile, il peut être préférable de viser un résultat médian (baisse de 1,7–2,3 % par an). Ces estimations peuvent servir à fixer des rythmes de progression pour des programmes prospectifs. Les courbes estimées du graphique 2 illustrent la baisse des taux de mortalité dans les différents centiles. En vingt ans, un pays du 75^e centile verrait son taux de mortalité infantile tomber de 150 à 100 ‰. Pour ceux du 90^e, il descendrait à 80 ‰.

En bref

Pour passer d'un modèle d'aide fondé sur la conditionnalité et des projets individuels à des programmes définis par les pays et soutenus par des apports de fonds plus coordonnés, harmonisés et sélectifs, il faut repenser avec soin les méthodes d'élaboration des mécanismes d'aide. Le soutien budgétaire prend maintenant de l'importance, surtout pour les pays affichant des résultats plus solides et plus réguliers que les autres. Il faudra néanmoins veiller à ce que les nouvelles modalités de l'aide ne substitue pas au problème du manque de coordination des flux certes coordonnés mais encore moins stables. Au terme de notre étude, nous suggérons plusieurs approches.

Premièrement, **les règles de gestion du budget et des réserves peuvent être adaptées afin d'amortir les chocs liés à l'irrégularité des décaissements à court terme et non directement aux résultats.** L'efficacité de ce système sera optimale s'il existe un cadre clair d'évaluation des résultats ainsi que des mécanismes amenant les donateurs à remédier aux écarts chroniques entre engagements et décaissements. Dans les pays à faible revenu, la gestion des réserves et la programmation budgétaire devraient donc intégrer l'objectif de stabilisation des dépenses.

Deuxièmement, **l'aide peut être liée aux résultats tout en étant bien plus prévisible que par le passé.** Si un engagement pluriannuel sans condition est risqué, l'option du préengagement modulable (montants d'aide engagés plusieurs années à

l'avance et révisés à la hausse ou à la baisse si des progrès ou des reculs significatifs sont constatés) semble plus intéressante. Par rapport à un système d'affectation constamment « optimale », les pertes d'efficacité sont minimales et la prévisibilité est meilleure, sauf dans les pays peu performants dont les résultats très fluctuants nécessitent de modifier le niveau d'aide. Il reste que, même sans préengagement, les flux calibrés au moyen d'un indicateur tel que l'INPI de l'IDA sont moins volatils que les flux observés habituellement.

Troisièmement, **il convient d'accorder une certaine importance aux tendances des résultats**, car l'aide budgétaire peut être considérée comme un investissement dans les systèmes de gestion budgétaire et de fourniture de services d'un pays, **mais leur pondération ne doit pas être excessive** sous peine de déstabiliser les flux et d'annuler les avantages du soutien budgétaire. La pondération suggérée ici permet de traiter les tendances comme des signes précurseurs de modifications probables des niveaux d'aide, ce qui se traduit par des gains potentiels sous forme de paiements incitatifs, mais sans induire de volatilité excessive.

Enfin, les mérites respectifs des indicateurs relatifs aux prestations des services, aux extrants et aux résultats et des indicateurs reflétant les politiques, surtout en ce qui concerne l'aide budgétaire, ont suscité un débat très nourri dans lequel nous ne souhaitons pas prendre position, car ces deux catégories d'indicateurs nous semblent plus complémentaires qu'antagonistes. Toutefois, **si l'on doit utiliser des indicateurs relatifs aux extrants, il faudra disposer d'un cadre de référence pour évaluer les progrès.** Faute de quoi, les pays se fixant les objectifs les plus ambitieux seront pénalisés par rapport à ceux dont les visées seront plus modestes. Peu d'études existent sur cette question, mais un cadre comparatif intégrant l'historique des progrès peut servir à élaborer des normes fondées sur les résultats. ■

Alan Gelb est Directeur, Politiques de développement, au Département Économie du développement de la Banque mondiale, où Benn Eifert occupait auparavant le poste de Junior Professional Associate.

Bibliographie :

- Banque mondiale, 2004, *Strategic Framework for Assistance to Africa: IDA and the Emerging Partnership Model* (Washington).
- Buliř, Alēs, and Javier Hamann, 2003, "Aid Volatility: an Empirical Assessment," *IMF Staff Papers*, Vol. 50 (April), p. 64–89.
- , 2005, "Volatility of Development Aid: From the Frying Pan into the Fire?" paper delivered at Maputo seminar on aid, disponible sur le site <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2005/famm/pdf/hamann.pdf>
- Clemens, Michael A., 2004, "The Long Walk to School: International Education Goals in Historical Perspective," *Center for Global Development Working Paper 37* (Washington).
- Commission européenne, 2005, "EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality and Development," <http://www.spa-psa.org/index.jsp?sid=1&id=1100&pid=1137>.
- Eifert, Benn, and Alan Gelb, 2005, "Improving the Dynamics of Aid: Toward More Predictable Budget Support," *World Bank Policy Research Working Paper* (à paraître) (Washington).
- Gelb, Alan, Brian Ngo, and Xiao Ye, 2004, "Implementing Performance-Based Aid in Africa," *World Bank Africa Region Working Paper 77* (Washington).
- OCDE/CAD, 2005, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (Février), <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>.