

Gérer les surprises de l'aide

Les pays ne sauraient maximiser l'utilisation de l'aide quand elle est imprévisible



Oya Celasun et Jan Walliser

LES PAYS bénéficiaires de l'aide au développement en déplorent souvent le caractère imprévisible. La plupart des années, les montants décaissés diffèrent nettement des montants attendus et, la majorité des pays bénéficiaires n'ayant pas accès aux marchés internationaux de capitaux, il leur est impossible d'emprunter à l'étranger quand l'aide escomptée n'arrive pas. Cela contraint les États bénéficiaires à revoir leurs plans de dépenses au pied levé quand l'aide promise n'est pas décaissée ou quand un surcroît est décaissé à l'improviste. C'est ainsi que l'un des grands objectifs de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée en 2005, est de rendre l'aide plus prévisible.

L'incapacité d'un État à prévoir les flux d'aide affecte le niveau de la dépense publique, sa composition et son efficacité. Ainsi, un moins-perçu peut contraindre un pays à réduire outre mesure ses investissements dans le capital physique et humain, tandis qu'un excédent imprévu peut l'amener à accroître de façon disproportionnée sa consommation — laquelle peut être modifiée sans délai ni planification, contrairement aux dépenses d'équipement. Par conséquent, une aide imprévisible peut non seulement s'avérer plus difficile à gérer, mais aussi retentir sur la manière dont elle est dépensée, réduisant ainsi l'effet escompté. Cette distorsion à court terme est plus probable en ce qui concerne le soutien budgétaire — versé directement au budget d'un État — le pays bénéficiaire étant libre de décider de son utilisation.

La prévisibilité et la volatilité de l'aide sont des concepts différents, mais parfois utilisés de manière interchangeable. L'aide est prévisible si les bénéficiaires sont certains des montants et dates de décaissement. Elle est volatile quand elle varie sensiblement à la hausse ou à la baisse entre deux périodes. Même si l'on a besoin de données détaillées pour la mesurer, la prévisibilité est la notion la plus pertinente pour étudier l'efficacité de l'aide.

Pourtant, il existe peu de travaux empiriques systématiques sur la prévisibilité de l'aide. Cet article résume les résultats de

notre étude (2008), qui apporte sur cette question un ensemble complet de données empiriques.

Des promesses, toujours des promesses...

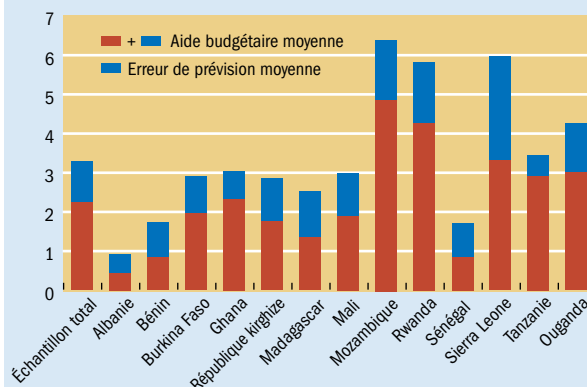
L'aide arrive-t-elle à temps? Pour répondre à cette question, nous exploitons deux sources. Un premier ensemble de données sur les décaissements et les engagements, fourni par les donateurs au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, porte sur une longue période et couvre un grand nombre de pays. Mais il ne comporte ni données distinctes sur l'aide-projet et le soutien budgétaire, ni mesure directe de l'aide escomptée, les engagements publiés par les donateurs ne correspondant pas forcément aux attentes des bénéficiaires. De même, les

Graphique 1

Degré de prévisibilité

En moyenne, le soutien budgétaire décaissé a différé du montant attendu d'environ 30 %.

(en pourcentage du PIB, 1993-2005)



Source : Celasun and Walliser (2008), à partir de données relatives à des rapports du FMI de 1992 à 2007 qui couvrent 13 pays.

statistiques du CAD-OCDE ne présentent pas de données budgétaires détaillées permettant d'évaluer l'incidence d'une aide imprévisible sur la dépense publique.

Un second ensemble de données nouvelles tirées des programmes du FMI donne des informations détaillées sur la programmation macroéconomique réalisée par les services du FMI et les pays bénéficiaires. Il contient des prévisions et des résultats sur l'aide et sur d'autres variables budgétaires et macroéconomiques. Il peut donc servir à déterminer les attentes des pays bénéficiaires et à distinguer le soutien budgétaire de l'aide-projet. Mais il ne couvre qu'une période et un nombre de pays limités. Les deux ensembles de données ont des avantages et des inconvénients selon les questions abordées (Celasun and Walliser, 2008, voir tableau).

Les deux séries de données montrent que l'aide est très imprévisible. D'après les données du CAD-OCDE, de 1990 à 2005, les décaissements annuels d'aide aux pays d'Afrique subsaharienne ont varié de 3,4 % du PIB en moyenne par rapport aux engagements. D'autres régions du monde ont également connu des variations allant de 1,7 à 2,4 % du PIB. Mais, contrairement à l'idée selon laquelle les donateurs décaissent systématiquement moins qu'ils n'ont promis, l'imprévisibilité de l'aide constatée dans les deux ensembles de données reflète des décaissements inférieurs ou supérieurs aux attentes et aux engagements, notamment en Afrique subsaharienne. Gérer l'imprévisibilité des flux revient donc à faire face tant à des déficits qu'à des excédents.

Le soutien budgétaire est très faible, même dans les pays bénéficiaires plus performants. Les données relatives aux programmes du FMI montrent que les décaissements de soutien budgétaire s'écartent des projections d'environ 1 % du PIB, soit en moyenne quelque 30 % du soutien budgétaire décaissée (graphique 1). La prévisibilité varie considérablement. Par exemple, la Sierra Leone, pays sortant d'un conflit, a reçu 6 % de son PIB en soutien budgétaire — 50 % de ce montant lui sont parvenus à l'improviste, de sorte qu'il a fallu soustraire ou ajouter en cours d'exécution budgétaire la moitié du soutien budgétaire annuel. Par contre, au Ghana, moins de 25 % de l'aide budgétaire était inattendue.

Quid des donateurs?

La plupart des études antérieures présument que l'imprévisibilité de l'aide résulte surtout de retards bureaucratiques et administratifs injustifiés chez les donateurs. Or, ceux-ci peuvent avoir des raisons valables de ne pas fournir une aide entièrement prévisible (voir tableau). Il faudrait distinguer ces raisons de celles qui ne tiennent pas à l'efficacité de l'aide pour comprendre les conditions dans lesquelles l'imprévisibilité diminue l'incidence potentielle de l'aide sur le développement.

Sur un plan purement technique, le décaissement d'aide-projet peut se faire en bloc (pour des infrastructures importantes par exemple), et des retards imprévus dans l'exécution des projets par les bénéficiaires peuvent entraîner des déficits inattendus. Mais ces déficits ne sont pas préoccupants du point de vue de l'efficacité. Les décaissements d'aide-projet peuvent accuser du retard quand les bénéficiaires manquent à certaines procédures de sauvegarde des ressources (règles de passation des marchés pour l'aide-projet). La question de savoir si ces retards ont des raisons inhérentes à l'efficacité de l'aide dépend largement de la mesure dans laquelle les procédures empêchent que l'aide soit dépensée à mauvais escient.

Une évolution majeure de la situation des bénéficiaires justifierait certes une révision des modalités de décaissement. Un changement profond de la politique ou de la gouvernance d'un pays remettant en question son engagement à utiliser l'aide aux fins prévues peut amener les donateurs à retirer l'aide annoncée pour éviter que les ressources soient mal dépensées. Dans certaines circonstances, l'aide doit être décaissée de manière imprévue pour être efficace. L'aide d'urgence est par nature difficile à prévoir, et ce surcroît inattendu décaissé en cas de catastrophe naturelle ou de choc économique majeur a un effet plus positif que négatif sur l'efficacité de l'aide.

Une question plus controversée et complexe est de savoir si des conditions spécifiques visant à aligner les objectifs du pays sur ceux des donateurs justifient l'imprévisibilité de l'aide. Ces conditions, souvent appliquées au soutien budgétaire, peuvent prendre la forme de mesures de politique économique (réformes structurelles) ou concerner des indicateurs (relèvement des taux de scolarisation). Les bénéficiaires qui ne les respectent pas peuvent voir l'aide réduite ou retardée.

Ces dernières années, beaucoup de pourvoyeurs de soutien budgétaire ont pris des mesures pour réduire l'incidence de certaines conditions sur la prévisibilité annuelle de l'aide. Ils ont donc adopté les décisions financières au début du cycle budgétaire, en minorant le rôle d'une mesure ou d'un indicateur en particulier comme condition de décaissement et en utilisant plutôt un ensemble élargi de mesures de performance.

Des retards excessifs des bureaucraties chargées de gérer l'aide dans les pays donateurs, des procédures d'autorisation et de décaissement contraignantes et des réaffectations en cours d'année empêchant le décaissement ponctuel de l'aide annoncée et attendue, posent à l'évidence un problème d'efficacité de l'aide. Les donateurs peuvent par ailleurs décider en cours d'année d'ajouter ou de soustraire à ce qu'ils ont initialement prévu, selon l'évolution politique ou les besoins d'assistance des autres pays bénéficiaires. Ces réaffectations en cours d'année gênent également la planification de l'aide.

Comportement des donateurs

Les donateurs peuvent avoir plusieurs raisons d'ajuster les flux d'aide de manière imprévisible.

Motif d'une différence entre aide attendue/ annoncée et aide décaissée	Le comportement des donateurs nuit-il à l'efficacité de l'aide?	
	Soutien budgétaire	Aide-projet
Technique, lié au projet		
Lenteur de la mise en œuvre des projets	s.o.	Non
Difficultés à respecter les procédures de décaissement propres aux donateurs	s.o.	Possible
Situation et conditions nationales		
Évolution importante de la politique ou des circonstances nationales, y compris des urgences	Non	Non
Non-respect de certaines conditions	Possible	Possible
Lié aux donateurs		
Retards administratifs et lenteur des donateurs	Oui	Oui
Réaffectation de l'aide ou ajout aux enveloppes d'aide pour des raisons politiques ou propres aux donateurs	Oui	Oui

Source : Celasun and Walliser (2008).
Note : s.o. = sans objet.

Importance de la stabilité des relations

L'analyse statistique permet de déterminer si certaines caractéristiques observables des économies bénéficiaires expliquent l'imprévisibilité de l'aide. Les données du CAD-OCDE, qui sont assez complètes, montrent que les pays bénéficiaires ayant des relations plus stables avec les donateurs (antécédents de *constance* dans l'application des programmes appuyés par le FMI) reçoivent une aide plus prévisible. Cette relative stabilité des relations peut traduire une confiance accrue ou la mise en œuvre de politiques macroéconomiques solides par le pays. En outre, l'analyse statistique indique qu'un engagement plus ancien et continu avec le FMI réduit les excédents inattendus, mais pas les déficits. La stabilité des relations semble entraîner de meilleures projections et réduire la nécessité pour les donateurs d'apporter à l'improviste des montants plus élevés. Par contre, le simple fait de bénéficier d'un programme du FMI n'a aucune incidence sur la prévisibilité de l'aide.

Les situations d'urgence dans un pays bénéficiaire expliquent en partie l'imprévisibilité constatée, car les donateurs n'honorent pas leurs engagements s'il y a d'importants décaissements d'aide d'urgence. Ainsi, les donateurs augmentent beaucoup leur aide en cas d'urgence sans pour autant tenir leurs promesses, ce qui indique peut-être que l'aide est réorientée vers des urgences dans un même pays.

Dans notre étude, aucun autre facteur — gouvernance ou choc des termes de l'échange — n'est étroitement lié à la prévisibilité de l'aide. De plus, une grande part de l'imprévisibilité ne peut être imputée directement à des relations durables avec les donateurs ou à des urgences. La part inexpliquée peut tenir à des facteurs techniques (aide-projet) ou à une conditionnalité spécifique et à des retards administratifs chez les donateurs (tableau).

S'adapter aux déficits

D'après l'ensemble de données du FMI — qui couvre 13 pays ayant eu des programmes de longue durée entre 1992 et 2005 — l'adaptation aux surprises du soutien budgétaire se traduit par la variation des recettes fiscales, des dépenses courantes, des dépenses d'équipement financées de l'intérieur (total des dépenses publiques d'équipement moins dépenses d'équipement financées par l'aide-projet), du financement bancaire intérieur (banque centrale et banques commerciales), du service de la dette net et des autres catégories. Les autres catégories recouvrent surtout les recettes non fiscales et le financement non bancaire.

Quelle est l'ampleur des déficits de soutien budgétaire? Les décaissements ont été d'environ 60 % inférieurs aux prévisions sur les exercices visés par l'échantillon. Le moins-perçu est de 1,1 % du PIB en moyenne (graphique 2, panneau supérieur). Il est d'autant plus difficile à gérer qu'il s'accompagne d'un déficit de recettes fiscales (0,3 % du PIB) et d'un dépassement des dépenses courantes (0,3 % du PIB). Ainsi, les bénéficiaires doivent gérer de front les déficits d'aide, les déficits de recettes fiscales et les dépassements de dépenses courantes, représentant au total 1,7 % du PIB. Pour ce faire, ils recourent au crédit bancaire intérieur (0,7 % du PIB), réduisent le service de la dette ou accumulent les arriérés (0,4 % du PIB), diminuent les dépenses d'investissement financées sur ressources intérieures (0,3 % du PIB) et utilisent des sources de financement inhabituelles — privatisations ou recettes non fiscales (0,3 % du PIB).

Un moyen crucial d'adaptation aux déficits d'aide est de combiner le recours à un surcroît de financement intérieur et la réduction des dépenses d'équipement, les dépenses courantes étant en moyenne plus élevées que prévues. Les données confirment donc que les pays bénéficiaires ne sont pas en mesure de réduire les dépenses courantes (salaires surtout), mais qu'ils concentrent l'ajustement sur les dépenses d'équipement. Les pays ayant un soutien budgétaire incertain peuvent réduire leurs dépenses d'équipement s'ils ne reçoivent pas d'aide au début du cycle budgétaire. Si l'incertitude se poursuit, elle compromet aussi les mesures de gestion budgétaire visant à résorber un déficit, comme le report d'une dépense d'investissement d'une année sur l'autre.

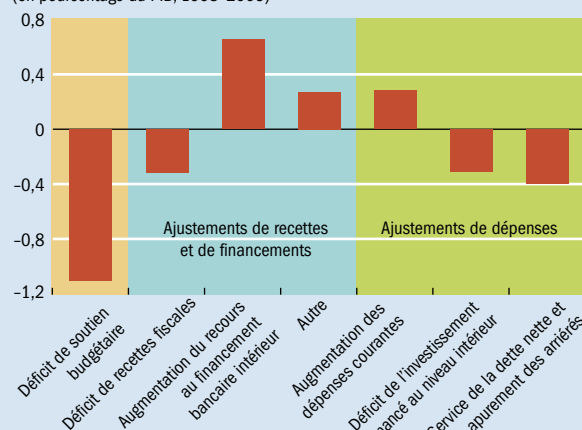
Les différences structurelles entre les cadres nationaux de politique économique peuvent amener les pays à réagir différemment à des déficits d'aide de montants analogues.

Graphique 2

Ajustements aux surprises de l'aide

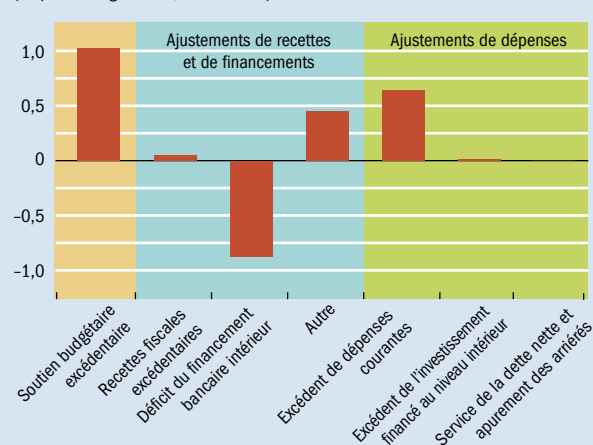
Les pays s'adaptent aux déficits d'aide en levant des fonds supplémentaires auprès des banques nationales et en réduisant la dépense d'investissement, ...

(en pourcentage du PIB, 1993-2005)



... et aux surplus d'aide inattendus en réduisant la dette bancaire intérieure et en augmentant les dépenses courantes.

(en pourcentage du PIB, 1993-2005)



Source : Celasun and Walliser (2008), à partir de données relatives à des rapports du FMI de 1992 à 2007 qui couvrent 13 pays.

Ainsi, les pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui n'ont accès à aucun instrument de politique monétaire et qui ont une capacité limitée ou nulle d'emprunter à la banque centrale, ont dû réduire plus que les autres leurs dépenses d'équipement. En moyenne, ces pays ont compensé la moitié du déficit d'aide par une baisse des dépenses d'équipement et en ont financé moins du tiers par le biais du système bancaire national. Les pays hors UEMOA ont réduit leurs dépenses d'investissement d'un sixième du déficit d'aide, finançant les trois quarts par des emprunts aux banques nationales.

S'adapter aux excédents imprévus

L'excédent du soutien budgétaire sert à financer le remboursement de la dette ou une consommation accrue de l'État. Le décaissement de cet excédent survient dans près de 40 % des cas et représente en moyenne 1 % du PIB selon les données du FMI (graphique 2, panneau inférieur). En moyenne, les concours et recettes excédentaires ne servent guère au financement intérieur de dépenses d'équipement supplémentaires. Les bénéficiaires choisissent plutôt de réduire la dette bancaire intérieure (0,9 % du PIB) et d'accroître les dépenses courantes (0,6 % du PIB), profitant du surcroît de recettes non fiscales en période d'excédents inattendus. Ces excédents étant généralement versés trop tard dans l'exercice, ils ne peuvent servir qu'au financement des dépenses courantes.

L'épargne des surplus inattendus permet de constituer des réserves en vue d'éventuels déficits et pourrait s'inscrire dans une stratégie de gestion de l'imprévisibilité des flux d'aide. Mais il est étonnant que les pays ayant reçu des excédents sur plusieurs années semblent en utiliser la plus grande partie, voire la totalité, pour se désendetter plutôt que pour engager des dépenses supplémentaires.

Avec des aides budgétaires et des excédents d'assistance quasi-identiques, les pays de l'UEMOA ont beaucoup moins accru leurs dépenses courantes (0,4 % du PIB) que les non-membres et ils ont épargné davantage (0,5 % du PIB) en remboursant leur dette bancaire. Ces politiques montrent que les pays de l'UEMOA sont plus enclins à l'autoassurance en raison des limites d'emprunt plus strictes imposées aux États. Dans l'UEMOA et ailleurs, les surplus d'aide imprévus n'ont guère donné lieu à des dépenses d'équipement accrues.

Comme rendre l'aide plus prévisible?

L'un des principaux résultats de notre étude est qu'un soutien budgétaire peu prévisible peut miner l'efficacité de l'aide (voir encadré). De plus, divers éléments du débat sur l'efficacité de l'aide et sur l'amélioration des pratiques des donateurs nécessitent un examen plus poussé. Premièrement, **le débat sur la prévisibilité devrait être plus étroitement lié à la question initiale de l'efficacité de l'aide**. Parfois, les donateurs ont raison d'être imprévisibles. Exposer d'emblée les circonstances dans lesquelles on n'attend pas des bailleurs de fonds qu'ils soient prévisibles — urgence absolue par exemple — faciliterait l'atteinte des objectifs d'efficacité de l'aide énoncés par la Déclaration de Paris.

Deuxièmement, **il faudrait améliorer la collecte de données** pour mieux mesurer l'impact de l'imprévisibilité. Il est crucial de connaître les attentes des donateurs et des bénéficiaires

Principaux résultats

L'analyse montre que l'imprévisibilité nuit aux dépenses d'investissement, qui sont réduites en périodes de déficit d'assistance mais constantes en cas d'excédent inattendu. Par contre, l'État accroît sa consommation s'il bénéficie d'un surcroît d'aide inattendu. Ce constat est corroboré par un examen de la relation bilatérale entre des variables clés :

- Un déficit d'aide de 1 % du PIB entraîne un ajustement à la baisse statistiquement significatif des dépenses d'investissement de 0,1 à 0,2 % du PIB, alors que cette dépense n'augmente pas en cas d'excédent.
- La consommation publique ne baisse pas en cas de déficit, tandis qu'un surplus inattendu de 1 % du PIB accroît la consommation de 0,6 % du PIB.
- Le recours au financement bancaire intérieur permet d'éponger à la fois les déficits et les surplus d'aide inattendus, mais à des degrés différents. Un déficit d'aide de 1 % du PIB se traduit par une hausse du recours au financement bancaire intérieur de 0,5 % du PIB, alors qu'un surplus de même ampleur entraîne une baisse du recours au financement intérieur (remboursement de la dette intérieure) dépassant (0,8 % du PIB) la hausse de ce financement en cas de déficit.

pour déterminer les flux d'aide attendus par les bénéficiaires. De meilleures données permettraient d'attribuer le manque de prévisibilité à des critères de conditionnalité, des retards administratifs ou de brusques ajustements par les donateurs.

Troisièmement, si le problème de prévisibilité persiste, surtout en matière de soutien budgétaire, il faudrait envisager de **revoir certains mécanismes de prestation de l'aide à ces pays**. On pourrait allonger la période de prestation de l'aide et l'associer à des indicateurs nationaux évoluant plus lentement, au lieu de revoir chaque année les volumes d'aide à décaissement rapide dans un cadre de conditionnalité annuelle (Eifert and Gelb, 2006). Cette mesure limiterait le caractère discrétionnaire des décaissements, en permettant aux donateurs de suspendre rapidement leur aide si les politiques ou la gouvernance du pays bénéficiaire se détériore sérieusement. Cette décision aurait un impact majeur sur l'architecture de l'aide internationale. Actuellement, nombre de pays fixent leurs budgets d'aide une fois l'an, et les institutions multilatérales doivent reconstituer leurs ressources pour les pays à faible revenu tous les trois ans. Si le soutien budgétaire avait une plus longue échéance (10 ans par exemple), il conviendrait de revoir les mécanismes de financement de l'aide, y compris ceux des institutions multilatérales. ■

Oya Celasun est économiste au Département des études du FMI; Jan Walliser est Directeur sectoriel, réduction de la pauvreté et gestion économique, Région Afrique, Banque mondiale.

Bibliographie :

Celasun, Oya, and Jan Walliser, 2008, "Predictability of Aid: Do Fickle Donors Undermine Aid Effectiveness?" *Economic Policy*, Vol. 23 (July), p. 45–94.

Eifert, Benn, and Alan Gelb, 2006, "Improving the Dynamics of Aid: Toward More Predictable Budget Support," in *Budget Support as More Effective Aid? Recent Experiences and Emerging Lessons*, ed. by Stefan Koeberle, Zoran Stravreski, and Jan Walliser (Washington: World Bank).