ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Guillaumont, Patrick

Working Paper

Prendre au sérieux l'alignement, l'appropriation et la fragilité : priorité pour le 4ème Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide

FERDI Document de travail, No. P32

Provided in Cooperation with:
Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

Suggested Citation: Guillaumont, Patrick (2011) : Prendre au sérieux l'alignement, l'appropriation et la fragilité : priorité pour le 4ème Forum de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, FERDI Document de travail, No. P32, Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI), Clermont-Ferrand

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/269312

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

FERDI
FONDATION POUR LES ÉTUDES ET RECHERCHES SUR LE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

document de travail 32 novembre 2011 Working Paper

Prendre au sérieux l'alignement, l'appropriation et la fragilité : priorité pour le 4e *Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide*

Patrick Guillaumont

Patrick Guillaumont est Professeur émérite de l'Université d'Auvergne, Président de la Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Développement International (FERDI). Cette note a été préparée pour l'Organisation internationale de la francophonie à l'occasion du quatrième Forum sur l'efficacité de l'aide, Busan, Corée du Nord, 29 novembre – 1er décembre 2011

ORGANISATION INTERNATIONALE DE la francophonie

Les trois premiers Forums ont fait émerger un discours apparemment consensuel sur l'efficacité de l'aide, nourri d'un vocabulaire convenu, d'autant mieux accepté qu'il était souvent ambigu. Ainsi s'est développée une rhétorique sur l'efficacité de l'aide où l'on n'a cessé de mettre en avant et parfois pêle-mêle, quelles que soient les contradictions du mélange, des principes tels que l'alignement, l'appropriation, la gestion par les résultats et le besoin de tenir compte de la fragilité des États. Tous les partenaires du développement semblent s'accorder sur l'énoncé de ces principes, mais en les entendant différemment et en les répétant à défaut de les appliquer.

.../...

LA FERDI EST UNE FONDATION RECONNUE D'UTILITÉ PUBLIQUE.
ELLE MET EN ŒUVRE AVEC L'IDDRI L'INITIATIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA GOUVERNANCE MONDIALE (IDGM).
ELLE COORDONNE LE LABEX IDGM+ QUI L'ASSOCIE AU CERDI ET À L'IDDRI.
CETTE PUBLICATION A BÉNÉFICIÉ D'UNE AIDE DE L'ÉTAT FRANÇAIS GÉRÉE PAR L'ANR AU TITRE DU PROGRAMME «INVESTISSEMENTS D'AVENIR» PORTANT LA RÉFÉRENCE «ANR-10-LABX-14-01».

. . . / . . . L'alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires est avec l'appropriation celui des principes de la Déclaration de Paris qui a le plus retenu l'attention au sein de la communauté internationale du développement, tant au Nord qu'au Sud. Or l'évaluation récente de la Déclaration de Paris effectuée à la demande de l'OCDE considère que l'alignement est un des domaines où l'on enregistre le moins de progrès, bien que partant d'un bas niveau. L'évaluation, qui s'est déroulée sur une période de trois ans et a mobilisé des moyens considérables, ne semble toutefois pas en tirer de conclusions claires sur la façon de mieux progresser sur ce terrain. La gestion par les résultats est elle-même obscurcie par une absence de consensus sur la nature des résultats à considérer, comme l'atteste, ainsi qu'on le verra, la façon dont est comprise la notion de performance. Quant à la fragilité des États, la reconnaissance de son importance est aussi affaiblie par une absence de définition claire et un manque d'analyse de ses liens avec la vulnérabilité structurelle des pays bénéficiaires de l'aide.

La seule façon de progresser dans l'application des principes rappelés ci-dessus est d'examiner quelles en sont les implications opérationnelles pour les principaux choix que doivent opérer les décideurs des politiques d'aide. À cette fin trois choix fondamentaux doivent être examinés en priorité, celui de l'allocation géographique de l'aide, celui de la conditionnalité de l'aide budgétaire et celui de la part même de l'aide qu'il convient de réserver à l'aide budgétaire, en particulier dans les États fragiles. En ces trois domaines nous proposons des réformes qui paraissent correspondre aux valeurs de respect des différences culturelles qui sont celles de la francophonie et sont cohérentes avec les principes de la Déclaration de Paris et de l'Agenda d'Accra pour l'Action.

Nous partons de l'idée que les objectifs de l'aide sont pour le temps présent et la communauté internationale les Objectifs du Millénaire, encore valides jusqu'en 2015, même s'il est clair qu'ils devront être redéfinis.

1. Une allocation géographique de l'aide respectueuse des choix des pays et attentive à leur vulnérabilité structurelle

Chaque source d'aide a naturellement ses propres critères d'allocation entre pays. Seules certaines d'entre elles, essentiellement les banques multilatérales de développement (BMD), à commencer par IDA, ont une formule d'allocation censée exprimer leur politique d'allocation. Cette formule, promue au fil des ans comme une sorte de norme internationale, est désignée par son sigle anglais PBA, « performance based allocation », en français « allocation basée sur la performance » (ABP). Avec quelques petites différences d'une BMD à l'autre, la formule prévoit de déterminer le montant de l'aide par habitant que doit recevoir un pays en fonction de deux indicateurs principaux, le revenu par habitant et un indicateur de « performance », ce dernier étant prédominant. Plusieurs exceptions, faites de planchers, plafonds, ainsi que d'enveloppes spéciales sont également prévues afin de tempérer les résultats de la formule, en particulier pour traiter le cas des pays les plus grands, les plus petits et surtout les plus fragiles.

Un mécontentement croissant se manifeste parmi les chercheurs et les décideurs politiques au sujet de la formule de l'ABP telle qu'elle est conçue actuellement, notamment parce qu'elle ne prend pas en compte le besoin d'aide résultant de la vulnérabilité économique des pays.

Principaux défauts de la «PBA»

Confusion sur le sens du mot performance et déni de l'alignement. Le succès de l'ABP est sans aucun doute venu du mot « performance ». Tout le monde souhaite que les pays en voie de développement soient performants et que l'aide encourage leur performance. Le problème se trouve dans l'ambiguïté du mot performance. Plus précisément dans la formule de l'ABP la performance est entendue en un sens bien éloigné de sa véritable signification. La performance se rapporte aux résultats ou réalisations obtenus par un pays eu égard à une situation de départ donnée, alors que la performance de l'ABP se réfère à une évaluation subjective de la politique du pays, ce qui est tout à fait différent.

Cette évaluation repose sur le CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) établi par la Banque mondiale, et de façon voisine par d'autres BMD. Bien que le CPIA ait fait l'objet de nombreux débats et diverses critiques, nous n'en concluons pas qu'il doive disparaître de la formule d'allocation, mais nous soutenons que, même révisé, il ne doit pas s'y voir donner autant de poids qu'aujourd'hui. Une préoccupation majeure vient de ce qu'il s'agit d'une évaluation subjective effectuée selon des normes uniformes, ce qui ne correspond pas aux principes d'alignement et d'appropriation si souvent réaffirmés au cours des réunions internationales.

De plus, le CPIA n'est pas stable, ce qui rend l'allocation instable et difficilement prévisible (alors que la prévisibilité est une autre préoccupation de la communauté internationale). Enfin il est pro-cyclique dans une majorité de cas, ce qui signifie que les pays reçoivent moins d'aide quand ils en ont plus besoin.

Ignorance des handicaps structurels pour la croissance, en particulier la vulnérabilité.
L'allocation de l'aide doit d'abord être équitable. Bien sûr les avis sont partagés sur le sens du mot équité. Un sens communément accepté est celui de l'égalité des chances. Viser l'égalité des chances entre les pays dans l'allocation de l'aide implique de prendre en compte les obstacles structurels à la croissance auxquels ils doivent faire face. Il s'agit d'une conception dynamique de la justice au regard des perspectives de croissance. La formule actuelle de l'ABP ne prend pas en compte les handicaps structurels majeurs que les Nations Unies examinent pour identifier les pays les moins avancés (PMA). Il s'agit de la faiblesse du capital humain (éducation et santé) et de la vulnérabilité économique à laquelle un pays fait face indépendamment de sa volonté (autrement dit de sa politique présente). Cette vulnérabilité est due à la récurrence des chocs exogènes, qu'ils soient naturels ou externes (les sécheresses ou les inondations aussi bien que l'instabilité des prix des produits de base) et à l'exposition à ces chocs (petite taille, éloignement, structure de production).

Oubli des enseignements de la littérature sur l'efficacité de l'aide. Bien que l'impact de la gouvernance des pays receveurs sur l'efficacité de l'aide qu'ils reçoivent ait été discuté à maintes reprises dans la littérature académique, il existe un consensus pour considérer que l'efficacité de l'aide dépend des caractéristiques spécifiques des pays bénéficiaires. Parmi ces caractéristiques, la vulnérabilité aux chocs exogènes a reçu une attention grandissante, pas toujours bien comprise dans les cercles politiques. Certes, les chocs et la vulnérabilité sont des facteurs négatifs de développement, alors que la bonne gouvernance en est un facteur positif, mais l'une et l'autre sont aussi des facteurs qui augmentent l'efficacité de l'aide. En d'autres termes, une raison majeure pour laquelle l'aide peut avoir un impact macro-économique positif sur la croissance et le développement, c'est son effet stabilisateur : l'aide atténue l'impact négatif des chocs.

Application d'une double peine …et confusion entre l'allocation de l'aide et les modalités de l'aide. Le fait de ne considérer que la qualité de la gouvernance et de la politique comme critère d'allocation de l'aide a une conséquence inéquitable et inattendue. Les populations souffrant d'un mauvais gouvernement et de mauvaises politiques sont alors pénalisées par l'allocation de l'aide. Elles sont sanctionnées deux fois… grâce à l'aide !

Cela ne signifie pas que la politique d'aide ne doive pas prendre en compte la qualité de la gouvernance et de la politique, mais elle devrait le faire au travers des modalités de l'aide plutôt que du volume d'aide (en donnant moins d'aide budgétaire et plus d'aide-projet et d'assistance technique, et notamment à travers des circuits privés).

Des exceptions rendues aussi importantes que la règle, dont résultent opacité et manque de cohérence. Rencontrant des difficultés pour appliquer rigoureusement l'ABP, les BMD ont été amenées à multiplier les exceptions au moyen de planchers, plafonds, et en appliquant un traitement spécial à certains pays. Notamment, lorsque le niveau de CPIA a atteint des niveaux très faibles à cause de situations chaotiques ou de conflit civil – cas d'États fragiles ou des pays en situation de post-conflit – un traitement spécial a été conçu, leur faisant bénéficier d'une allocation plus élevée que celles des pays ayant un faible CPIA, mais pas suffisamment faible pour les rendre éligibles à ce traitement spécial.

Le résultat final est, comme on le verra, un traitement purement curatif et nullement préventif de la fragilité, de plus dans un cadre opaque et peu cohérent [1]. En résumé, l'ABP actuelle ne correspond plus aux principes d'équité, d'efficacité et de transparence qu'elle était initialement supposée mettre en œuvre.

Ce que pourrait être une nouvelle formule

Nous suggérons de réformer la formule de l'ABP pour la rendre plus équitable, plus efficace dans la promotion du développement et plus transparente, en modifiant et en rééquilibrant les vari-

1. D'autres exceptions conçues pour traiter le cas des pays très grands ou très petits ont amplifié l'opacité et le manque de cohérence dû aux effets de seuil.

ables retenues dans la formule, et en même temps en limitant les exceptions comme les planchers, plafonds et enveloppes spéciales. Nous nous concentrons particulièrement sur l'Afrique en nous référant à une étude faite pour la Banque africaine de développement, dans laquelle la méthode ici résumée est expliquée plus en détail (Guillaumont et Guillaumont Jeanneney 2009). Des simulations similaires ont été réalisées à la FERDI pour l'allocation de l'aide de l'IDA, et ont donné des conclusions similaires (Guillaumont, Guillaumont Jeanneney et Wagner, 2010).

Ajout de deux nouvelles variables. Dans la formule, deux nouvelles variables seraient ajoutées au revenu part tête (gross national income, GNIpc) et à la mesure actuelle de la « performance » du pays. Ces deux variables seraient mesurées par des indicateurs reconnus internationalement.

La première nouvelle variable est la vulnérabilité économique structurelle, mesurée par un indice reflétant à la fois l'ampleur des chocs exogènes récurrents, qu'ils soient naturels ou externes, et l'exposition à ces chocs. L'introduction de cette variable se justifie car elle correspond à la fois au but de compenser un handicap et à un facteur d'efficacité de l'aide.

La seconde nouvelle variable serait le faible niveau de capital humain, mesurée également par un indice reflétant à la fois le niveau d'éducation et le niveau de santé et d'alimentation. L'introduction de cette variable se justifie essentiellement parce qu'elle correspond à un handicap structurel pour la croissance.

Il est suggéré d'utiliser l'Indice de Vulnérabilité Economique (Economic Vulnerability Index, EVI) et l'Indice de Capital Humain (Human Assets Index, HAI), indices de handicap structurel mis au point aux Nations unies pour identifier les pays les moins avancés. Il est à noter que la Banque de Développement des Caraïbes (BDC) utilise déjà un indicateur de vulnérabilité.

Pourquoi proposer l'utilisation de HAI au lieu de l'indice de développement humain (IDH) qui est plus connu et publié annuellement dans le rapport sur le développement humain du PNUD ? Il y a deux raisons : (1) la formule d'allocation se réfère déjà au revenu par tête, qui figure déjà dans l'IDH; (2) les indicateurs de capital humain inclus dans le HAI sont à la fois statistiquement plus fiables et plus larges (incluant la sous-alimentation).

P*ondération discrétionnaire des composants*. Pour rendre la formule facile à lire, il est proposé de mesurer tous les critères sur une échelle commune et compréhensible (de 0 à 100), puis d'inviter les administrateurs à choisir la pondération donnée à chaque composant ; la pondération la plus simple étant bien sûr un quart à chacun des quatre (GNIpc, "performance", EVI, HAI). Quoi qu'il en soit, le choix des pondérations est une décision politique qui doit être aussi transparente que possible.

De plus, pour éviter les effets de seuil liés aux planchers et plafonds établis dans le cas de dimensions démographiques extrêmes, soit très faibles, soit très élevées, le facteur population serait introduit avec un exposant inférieur à un, comme cela se fait déjà à la Banque asiatique de développement.

La pertinence du traitement intégré vérifiée par les simulations. Plusieurs simulations faites pour le Fonds africain de développement montrent que l'application de l'ABP légèrement révisée, conduit à des résultats qui non seulement évitent les défauts de la formule actuelle, mais également permettent aux décideurs de traiter le cas des États fragiles, ainsi que celui des pays les plus petits et les plus grands, dans un cadre intégré et continu. Des simulations similaires ont été faites pour l'allocation de ressources de l'IDA. Les deux séries de simulations montrent que la nouvelle méthode est applicable et peut conduire à des allocations plus ou moins différentes des allocations actuelles, selon les pondérations données aux composants de la formule.

De mauvaises raisons de rejeter la réforme

Les donateurs et leur opinion publique seraient opposés au changement. L'argument principal donné par les services chargés de la mobilisation des ressources et de l'application de la formule, est que les donateurs sont entièrement attachés à une formule qui, reposant sur une appréciation de la politique et de la gouvernance, peut leur donner l'assurance que les ressources seront bien utilisées. Les bureaucraties des BMD justifient parfois leur attitude défensive en invoquant une demande en ce sens des donateurs. Mais l'environnement international, tout comme l'état d'esprit des donateurs, a changé. La dernière crise a démontré plus que jamais l'importance de la vulnérabilité. Les points de vue sur l'efficacité de l'aide ont aussi évolué, rendant plus clair le besoin d'une révision de la formule (voir à la fin de cette section).

« La performance doit rester le critère-clé ». La réforme proposée n'implique pas d'abandonner le critère de performance. Elle n'implique même pas d'alléger le poids de la performance dans (le calcul de) l'allocation de l'aide, si le mot performance est pris dans son sens véritable (celui des résultats obtenus compte-tenu des conditions initiales). Puisque la vulnérabilité économique structurelle exerce un impact négatif (démontré par des tests économétriques) sur le CPIA, l'introduire dans la formule de l'ABP signifie que l'évaluation des politiques et institutions est corrigée en fonction de l'influence exogène de la vulnérabilité. Le critère-clé devient une mesure plus pertinente de la performance, correspondant simplement à une ABP améliorée.

Les perdants s'opposeraient plus à la réforme que les gagnants ne la défendraient. Une réforme de l'allocation de l'aide sera probablement difficile à appliquer à volume d'aide constant, puisque certains y perdront alors que d'autres y gagneront. Mais elle est bien plus acceptable par tous les pays concernés si le montant total alloué augmente. Dans ce cas, il est concevable d'avoir un système transitoire, où aucun pays ne recevra un montant plus faible en raison de la nouvelle formule d'allocation.

La vulnérabilité ne pourrait être mesurée. La vulnérabilité économique structurelle, la seule qui soit pertinente pour l'allocation de l'aide, peut être mesurée et l'a été par l'EVI, Index de Vulnérabilité Economique, utilisé aux Nations Unies pour l'identification des PMA. Bien que principalement conçu pour mesurer la vulnérabilité structurelle des pays à faible revenu, il est disponible pour tous les pays en voie de développement… et si besoin, il peut être adapté par chaque BMD à ses propres fins.

La vulnérabilité pourrait être traitée autrement. La vulnérabilité devrait également être traitée par d'autres moyens, mais ces derniers ne permettent pas à la communauté internationale de répondre complètement au problème. Comme en témoigne l'expérience passée, les mécanismes de financement compensatoire, lorsque se produit un manque à gagner sur les recettes d'exportation, bien que nécessaires, sont trop longs à être mobilisés et trop hypothétiques, ou peuvent même conduire à de mauvaises incitations. De plus ils risquent d'être alloués arbitrairement. Il en est de même pour les enveloppes spéciales dites de vulnérabilité. Ceci est clairement illustré par les points faibles du traitement actuel des États fragiles. Les prêts dits contracycliques (tels qu'appliqués par l'AFD) représentent une exception intéressante : l'amortissement du prêt peut être modulé en fonction d'une variable exogène, telle que les termes de l'échange ou les exportations, mais ce ne peut être qu'une réponse partielle et progressive.

Plus important, le critère de vulnérabilité de l'allocation appliqué ex-ante a un rôle préventif, alors qu'un financement compensatoire, tout comme les enveloppes allouées aux États fragiles n'est que curatif… Il serait sans doute moins onéreux et/ou plus efficace d'éviter les effondrements et les conflits que de surmonter leurs conséquences.

Les progrès déjà enregistrés dans la voie préconisée

Le principe d'inclure la vulnérabilité structurelle économique parmi les critères d'allocation de l'aide a été clairement approuvé dans divers documents internationaux importants. Tout d'abord, dans les rapports du Secrétaire Général des Nations Unies au Forum de la Coopération pour le Développement ECOSOC en 2008, puis à nouveau en 2010 (United Nations 2008a, §36, 2008b, pp 2 et 16 ; United Nations 2010, §48 et 127). Il a aussi été exprimé dans la Déclaration finale du Forum Ministériel Conjoint sur la Viabilité de la Dette organisée par le Secrétariat du Commonwealth et l'Organisation internationale de la francophonie en Avril 2009 (2009, §9). Il a de nouveau été formulé par le Secrétariat du Commonwealth (2010, pp10-11), avec une référence explicite à l'indice EVI… et recommandé dans la déclaration des Ministres des finances de la zone franc en septembre 2010. Enfin il est à noter que la Banque africaine de développement a elle-même pris l'initiative de faire étudier ce que seraient les implications d'une telle réforme pour l'allocation du Fonds africain de développement.

En bref, l'allocation de l'aide fournie par les principales sources, en particulier les sources multilatérales, doit tenir compte des handicaps structurels auxquels les pays receveurs ont à faire face, notamment leur vulnérabilité structurelle. Elle doit ce faisant accorder moins de poids à l'évaluation de la politique et des institutions, laquelle doit surtout conditionner les modalités de l'aide.

2 .Une conditionnalité de l'aide budgétaire fondée sur l'impact final de la politique, non sur les mesures mises en œuvre

Depuis longtemps les conditionnalités de l'aide budgétaire ont fait l'objet d'un large débat où l'insatisfaction réciproque des partenaires s'est manifestée avec évidence. Il est clair que la conditionnalité traditionnelle portant sur l'adoption de mesures spécifiques de politique économique

pose un problème important au regard du principe d'alignement. Ou bien ces mesures sont parfaitement alignées avec les choix des pays et dans ce cas la conditionnalité est inutile, ou bien elles s'en éloignent et le principe d'alignement n'est pas respecté. Longtemps jugées trop contraignantes par les pays receveurs, les conditionnalités sont souvent aujourd'hui jugées trop fictives par certains bailleurs de fonds, soucieux d'abord de pouvoir débourser…Il est utile de bien comprendre les défauts de la conditionnalité traditionnelle d'instruments pour voir comment une réforme peut être mise en œuvre qui soit conforme aux principes si vite oubliés de la déclaration de Paris.

Les défauts de la conditionnalité d'instruments

Ces défauts ont été maintes fois soulignés. La première et essentielle raison est que cette conditionnalité ne favorise pas l'appropriation des réformes par ceux qui ont la charge de les mettre en œuvre, puisqu'elles sont perçues comme exprimant les préférences externes plutôt qu'internes. En second lieu, du fait que les mesures conditionnant le soutien budgétaire reposent sur un jugement externe, elles risquent de ne pas être les mieux adaptées aux situations locales de chaque pays et donc de perdre en efficacité. En troisième lieu, comme les conditions émanent de différents bailleurs de fonds qui eux-mêmes n'ont pas la même perception des priorités, la tendance est à voir se développer des mesures économiques multiples et hétérogènes, à l'occasion contradictoires. Enfin, parmi les conditions de politique économique qui sont posées, certaines sont aux yeux des bailleurs de fonds plus importantes que les autres et leur non-respect peut alors entraîner l'arrêt du soutien, quels que soient les progrès accomplis dans les autres domaines (ce que l'on a appelé le risque du « tout au rien »).

De timides efforts pour donner une plus grande responsabilité aux pays receveurs

Face à ces difficultés anciennes et bien connues, certains bailleurs de fonds ont cherché à passer progressivement d'une conditionnalité d'instruments à une conditionnalité dite de résultats. Ceci est évidemment conforme au principe de gestion par les résultats lui aussi énoncé par la Déclaration de Paris. L'idée en est simple : le soutien budgétaire, plutôt que d'être conditionné à l'adoption de mesures spécifiques de politique, serait modulé en fonction des résultats obtenus au regard d'indicateurs correspondant aux objectifs du développement, notamment les Objectifs du millénaire, tels que la réduction de la pauvreté, de la sous-nutrition ou de la mortalité infanto-juvénile. On notera la différence et la compatibilité entre le principe d'une allocation de l'aide totale selon les besoins (donc selon la distance par rapport aux Objectifs du millénaire) et le principe d'une conditionnalité de résultat pour l'aide budgétaire (donc selon les progrès vers les Objectifs du millénaire).

En adoptant une conditionnalité de résultat, les bailleurs de fonds laisseraient l'entière responsabilité du choix des instruments ou des mesures de politique aux responsables des pays receveurs et l'alignement serait assuré de facto. Non seulement la conditionnalité de résultat permettrait une meilleure appropriation des réformes, mais elle éviterait aussi des jugements arbitraires sur une multitude de mesures variées de politique. Elle faciliterait la mise en œuvre

d'un soutien graduel et progressif selon le degré de réalisation des objectifs. Enfin, en évitant le risque d'une conditionnalité discordante, elle permettrait une meilleure coordination entre bailleurs de fonds (Adam et al. 2004).

C'est ce que la Commission européenne a notamment tenté de faire, pour une partie seulement de l'aide budgétaire, en instaurant une tranche variable dont le montant dépend des résultats obtenus au regard de divers objectifs touchant à l'éducation ou à la santé. Toutefois, la portée de l'expérience est restée limitée à un donneur et à une petite fraction de son soutien. Elle l'a été aussi parce que, dans l'application de la réforme, une priorité a été donnée à des indicateurs de résultats intermédiaires (par exemple la fréquentation des dispensaires publics) de préférence à des indicateurs d'impact final (par exemple la réduction de la mortalité infanto-juvénile). Ce faisant les gestionnaires de l'aide gardaient la main sur les mesures à prendre et les fonctionnaires locaux se trouvaient encore limités dans l'exercice de leur responsabilité pour choisir les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs finaux du développement.

Les obstacles à surmonter : de nouveau l'impact de la vulnérabilité

Le principe de la proposition précédente, formulé déjà il y a une quinzaine d'années (Collier et al., 1997 ; Guillaumont et al., 1996), n'a pas rencontré de fortes critiques et a été réitéré à diverses reprises (Guillaumont et Guillaumont Jeanneney 2006, Gunning 2008, Petit 2011, Guillaumont 2011). Mais sa mise en œuvre par un nombre important de donneurs est jusqu'à récemment, malgré la Déclaration de Paris et l'Agenda d'Accra, restée limitée : la rhétorique sur l'alignement a semblé tenir lieu de politique. Les raisons de cette lenteur à appliquer une réforme conforme aux principes adoptés et répétés sont de plusieurs ordres.

En premier lieu, les bailleurs de fonds manifestent un certain manque de confiance dans la capacité et la volonté des pays receveurs, ce qui crée un cercle vicieux puisque les capacités ne peuvent pas se développer sans une véritable appropriation. Une seconde raison tient vraisemblablement au poids des habitudes dans les agences d'aide. Une véritable conditionnalité fondée sur des résultats impliquerait un changement profond du travail au sein de ces agences, lesquelles devraient se consacrer plus à suivre et évaluer les progrès réalisés par les pays au regard d'un petit nombre d'indicateurs ultimes de développement et à prendre en compte pour cela l'impact des facteurs exogènes, indépendants de la politique. En effet pour mettre en œuvre de façon équitable une conditionnalité de résultat, il est nécessaire de pouvoir apprécier sérieusement la vulnérabilité des pays, afin de pouvoir purger les résultats observés de l'impact de ces facteurs exogènes.

Il est à craindre qu'une fois encore on mette en avant la gestion par les résultats sans vraiment préciser de quels résultats il s'agit. Il en va des résultats pour l'aide budgétaire comme de la performance pour l'allocation de l'aide totale : si l'on apprécie les résultats (ou la performance) à travers des variables intermédiaires de politique économique (ou les mesures mêmes de politique), on satisfait la rhétorique sans résoudre le problème qu'elle est supposée poser.
Il convient pour l'aide budgétaire de recommander en termes clairs l'adoption d'une conditionnalité

portant essentiellement sur résultats ultimes de la politique, à savoir les progrès vers les Objectifs du millénaire, de façon à laisser aux pays une pleine responsabilité dans le choix des moyens pour y parvenir. Ces progrès devront naturellement être évalués en tenant compte des facteurs exogènes qui ont pu les influencer, c'est-à-dire des facteurs indépendants de la politique des pays.

3. Un choix des canaux de versement de l'aide, notamment de la part de l'aide budgétaire, effectué en fonction de la fragilité des États

Comme on l'a noté plus haut, la qualité de la politique et de la gouvernance des pays receveurs doit être plus un facteur à prendre en considération pour la définition des modalités de l'aide qu'un critère d'allocation de l'aide. Deux choix interdépendants doivent être opérés : l'un est le choix entre le soutien budgétaire et l'aide à des programmes ou des projets spécifiques, l'autre, que nous venons d'analyser, est le choix entre un soutien budgétaire conditionné par des mesures de politique et un soutien conditionné par des résultats. L'appropriation et l'alignement amènent à préférer une conditionnalité de résultat, mais celle-ci risque de n'être pas favorable aux États fragiles. On peut imaginer que plus l'État est fragile, plus faible doit être la part de l'aide versée sous la forme de soutien budgétaire. Ces deux points concernent en particulier les pays les moins avancés (PMA) qui sont souvent des États fragiles.

Les degrés de fragilité

Il existe une multitude de définitions des États fragiles (Guillaumont, Guillaumont-Jeanneney, 2009 ; Gaulme, 2011) et les définitions utilisées dans un but opérationnel par les institutions de financement ont elles-mêmes évolué au cours du temps. D'une façon générale, le concept de fragilité d'un État reflète un manque de capacité et/ou de volonté d'assurer les fonctions essentielles qui lui échoient. C'est pourquoi, à côté des analyses multidimensionnelles ou des classifications de divers types de fragilité, l'identification des États fragiles a été le plus souvent effectuée à l'aide d'un indicateur d'évaluation des politiques et des institutions, tel que le CPIA (Country Policy and Institutional Assessment, voir plus haut).

On doit noter à cet égard la forte différence conceptuelle entre la notion d'État fragile, qui repose sur un diagnostic de défaillance de la politique, et la catégorie des PMA qui repose sur l'identification de handicaps structurels de croissance économique, en particulier la vulnérabilité économique structurelle. Mais, ces handicaps, et en particulier la vulnérabilité économique structurelle, sont aussi des facteurs importants de fragilité de l'État. Il est à noter que la plupart des PMA sont ou ont été considérés « fragiles » au regard d'une définition ou d'une autre. En effet, en raison même de leurs handicaps structurels, ils font face à un risque élevé de fragilité.

Parallèlement, il existe un risque de voir rester comme seuls pays éligibles à des financements concessionnels (multilatéraux, mais aussi bilatéraux) des PMA ou des pays fragiles, précisément parce que leur vulnérabilité ou/et leur fragilité les aura empêchés d'atteindre le niveau de revenu qui cesse d'en faire des destinataires de l'aide publique au développement. C'est une raison suffisante pour que la fragilité des États soit traitée dans un cadre général.

Traiter l'allocation de l'aide aux États fragiles dans un cadre intégré

Comme on l'a noté dans la première section, le fait de prendre en compte la vulnérabilité économique structurelle et la faiblesse du capital humain comme critères d'allocation de l'aide doit permettre de traiter les États fragiles dans un cadre intégré, stable et transparent. Il est possible en effet d'appliquer les mêmes critères à tous les pays dès lors que la vulnérabilité structurelle et le niveau du capital humain sont pris en compte, puisque il est montré qu'ils sont un facteur de fragilité des États. Cette façon de faire a en même temps l'avantage de traiter la fragilité de façon non seulement curative mais aussi préventive.

Deux précisions ou précautions doivent être ajoutées. En premier lieu, certaines circonstances exceptionnelles d'extrême fragilité peuvent impliquer un choix politique discrétionnaire en faveur d'un pays, qui est légitime s'il est transparent. En second lieu, si une évaluation de la politique est maintenue parmi les critères d'allocation, elle doit inclure à côté des éléments traditionnellement pris en compte certains indicateurs qui reflètent le progrès vers plus de sécurité et plus de respect des règles (plutôt que des indicateurs de niveau).

Eviter le soutien budgétaire? Les limites du contournement de l'État

L'échec de l'État, les situations de post-conflit, une mauvaise notation de la qualité de la politique, ceci joint aux habitudes de certains donneurs, semblent fournir une justification à un transfert des ressources extérieures publiques à travers d'autres canaux que le soutien budgétaire (ou en plus faible proportion à travers lui). Les canaux adéquats ne sont pas faciles à trouver. Une pratique courante des donneurs, qui considèrent la faible capacité administrative comme la principale source des difficultés, est de financer des projets et programmes spécifiques réalisés en dehors de l'administration publique, alors même qu'ils recherchent les moyens par lesquels l'administration peut être renforcée. Des structures spécifiques et autonomes, soutenues par un financement extérieur (en particulier les fonds verticaux), sont ainsi mises en place qui attirent les meilleurs fonctionnaires, avec des salaires plus élevés, éventuellement une formation appropriée, tout ceci afin d'éviter l'inertie administrative.

Cette recherche à court terme de l'efficacité est souvent un facteur de découragement à l'intérieur de l'administration nationale. De plus, ces structures se sentent plus redevables auprès des partenaires étrangers qu'envers les autorités locales. Une politique visant à mieux payer un nombre restreint de fonctionnaires bien formés au sein de l'administration devrait être recherchée de façon à renforcer les institutions publiques nationales.

Le renforcement des capacités de l'administration publique est certainement un but de l'aide dans les États fragiles. L'importance donnée à ce but se traduit dans la part de l'assistance technique à l'intérieur de l'aide publique au développement. Un niveau croissant de l'aide totale justifierait un mouvement supplémentaire dans cette direction. Mais tout dépend de la façon dont l'assistance technique est fournie. Le risque est élevé dans les États fragiles d'avoir une assistance technique de substitution pour répondre à des besoins à court terme, en contradiction avec le besoin de reconstruire l'État.

Des solutions intermédiaires ?

De nombreux travaux ont été consacrés à la recherche des meilleurs moyens d'apporter un soutien efficace aux États fragiles, en particulier à l'OCDE/CAD dans le cadre de l'INCAF (International Network on Conflict and Fragility) (cf OECD, 2011). Il en ressort très peu de principes opérationnels, mais un fort pragmatisme, souvent embarrassé, quant aux principes à appliquer. Des recommandations spécifiques ont aussi été formulées par des auteurs individuels, tels que Collier (2011) ou Michailof (2010).

Une des formes de coopération préconisées consiste à établir des fonds sectoriels et multi-donneurs, ce qui est une façon de renforcer la coordination entre bailleurs de fonds et entre ceux-ci et l'État (OECD 2011). Mais tout le problème est dans l'articulation entre ces fonds et l'État et leur contribution à son renforcement.

La création d'agences n'est pas nécessairement à rejeter. Au contraire elle peut permettre d'assigner à une entité publique autonome une responsabilité particulière, avec l'obligation de rendre compte de son action aux responsables politiques. Encore faudrait-il que le statut des personnels de l'Agence ne fût pas supérieur à celui des fonctionnaires de l'administration centrale auxquels ils ont à rendre compte. Paul Collier (2011) prône ainsi la création d'agences publiques indépendantes de fourniture de services, dans lesquelles des agents nationaux, ayant de fortes motivations pour cela, mettraient en œuvre les instructions du gouvernement avec des moyens de travail adaptés. Il ne s'agirait pas de structures parallèles et transitoires, mais d'un autre mode de fonctionnement de l'État, déconcentré, flexible et susceptible d'être constamment adapté aux besoins.

Les agences de services peuvent être un moyen de répondre à la fragilité de l'État à condition de ne jamais dupliquer ce que fait l'État et de ne pas empiéter sur ses fonctions régaliennes. Elles devraient simplement avoir pour mandat d'exercer une fonction sectorielle de l'État (dans des domaines tels que l'éducation, la santé, les transports,…autrement dit pour la fourniture de services économiques et sociaux aux citoyens). Elles recevraient leurs ressources de l'État et des bailleurs de fonds, lesquels leur apporteraient également une assistance technique. Les moyens fournis devraient être garantis sur une longue période. Au demeurant ils pourraient être modulés en fonction des résultats, selon le principe préconisé plus haut pour l'aide budgétaire.

En bref tenir compte de la vulnérabilité structurelle des pays dans l'allocation et les conditionnalités de l'aide doit conduire à traiter la fragilité de l'État de façon continue (plutôt qu'au moyen d'une catégorie toujours contestable) et de façon préventive autant que curative. Plus l'État est politiquement fragile, plus l'aide doit viser à renforcer ses moyens d'action et à stabiliser son fonctionnement, plutôt qu'à le contourner par des actions menées indépendamment de lui et tendant à l'affaiblir plus encore. Les solutions doivent être propres à chaque pays, variables selon le degré et la nature de la fragilité de l'État. Elles doivent concilier les efficacités à court et à long terme. Ceci peut notamment être réalisé à travers un appui durable, financier et technique, à des agences autonomes de l'État chargées de la fourniture de services spécifiques.

4. Conclusion : rappel des recommandations

Sur l'allocation

L'allocation de l'aide fournie par les principales sources, en particulier les sources multilatérales, doit tenir compte des handicaps structurels auxquels les pays receveurs ont à faire face, notamment leur vulnérabilité structurelle. Elle doit ce faisant accorder moins de poids à l'évaluation de la politique et des institutions, laquelle doit surtout conditionner les modalités de l'aide.

Sur la conditionnalité de l'aide budgétaire

Afin de mieux respecter le principe d'alignement le volume de l'aide accordé sous forme de soutien budgétaire doit être conditionné par les progrès accomplis en direction des Objectifs du millénaire plutôt que par l'adoption de mesures spécifiques de politique économique. L'appréciation de ces progrès doit aussi tenir compte de la vulnérabilité des pays aux chocs exogènes.

Sur l'aide aux États fragiles

Tenir compte de la vulnérabilité structurelle des pays dans l'allocation et les conditionnalités de l'aide doit conduire à traiter la fragilité de l'État de façon continue (plutôt qu'au moyen d'une catégorie toujours contestable) et de façon préventive autant que curative. Plus l'État est politiquement fragile, plus l'aide doit viser à renforcer ses moyens d'action et à stabiliser son fonctionnement, plutôt qu'à le contourner par des actions menées indépendamment de lui et tendant à l'affaiblir plus encore. Les solutions doivent être propres à chaque pays, selon le degré et la nature de leur fragilité. Elles doivent concilier les efficacités à court et à long terme. Ceci peut notamment être obtenu à travers un appui durable, financier et technique, à des agences autonomes de l'État chargées de la fourniture de services spécifiques.

Références

- **Amprou J., P. Guillaumont** and **S. Guillaumont Jeanneney** (2007), "Aid selectivity according to augmented criteria", *The World Economy*, 30 (5), 733-763

- **Chauvet, L.** and **P. Guillaumont** (2004), "Aid and Growth Revisited: Policy, Economic Vulnerability and Political Instability" in B. Tungodden, N. Stern and I. Kolstad (eds.), *Towards Pro-Poor Policies. Aid, Institutions and Globalisation*, ABCDE 2003 Annual World Bank Conference on Development Economics Europe (New York: Oxford University Press).

- **Chauvet, L.** and **P. Guillaumont** (2009), "Aid, Volatility and Growth Again: When Aid Volatility Matters and When it Dœs Not" UNU-WIDER, *Review of Development Economics*, 13(3), August, 452-463. .

- **Collier P.** (2011) "How to Spend it: the organization of public spending and aid effectiveness", CSAE, Oxford University, a paper for WIDER and Ferdi, August

- **Collier P.** and **B. Goderis** (2009) "Dœs Aid Mitigate External Shocks?" *Review of Development Economics,* 13(3) 429-451. ,

- Commonwealth Secretariat and Organisation Internationale de la Francophonie (2009) *Joint Ministerial Forum on Debt Sustainability, Joint Declaration,* 23 April, (§ 9)

- Commonwealth Secretariat (2011) "*Policy Options to Address the Debt Problem of Commonwealth Small Vulnerable Economies (CSVE)",* Commonwealth Finance Ministers Meeting, 7-8 oct 2010, September (pp. 10-11)

- **Gaulme F.** (2011) «"États faillis", "États fragiles": concepts jumelés d'une nouvelle reflexion mondiale », *Politique étrangère*, 1, printemps, 17-29

- **Guillaumont P.** (2008) "Adapting Aid Allocation Criteria to Development Goals. An essay for the 2008 Development Cooperation Forum, UN ECOSOC", May, Ferdi Working Paper P01, Web site: http://www.ferdi.fr/uploads/sfCmsContent/html/112/DTP%201.pdf

- **Guillaumont P.** (2009a), *Caught in a trap. Identifying the least developed countries*, Economica, 2009, 386 p.

- **Guillaumont P.** (2009b) "An Economic Vulnerability Index: Its Design and Use for International Development Policy", *Oxford Development Studies*, Vol. 37, n° 3, September, 2009, p. 193-228.

- **Guillaumont P.** (2010a), "Assessing the Economic Vulnerability of Small Island Developing States and the Least Developed Countries", *Journal of Development Studies,* 46 (5), 828-854

- **Guillaumont P.** (2010b), "Considering vulnerability as an aid allocation criterion", Parliamentary Network on the World Bank (PNoWB) *Network Review*, 6 (September 2010), 14-15

- **Guillaumont P.,** and **S. Guillaumont Jeanneney** (2009) "State fragility and economic vulnerability. What is measured and why?", Paper prepared for the European Report on Development, *Ferdi Working paper* P.07

- **Guillaumont P.,** and **S. Guillaumont Jeanneney** (2010) "Big Push versus Absorptive Capacity: How to Reconcile the Two Approaches" in Mavrotas G. (Ed. by) *Foreign Aid for Development. Issues, Challenges, and the New Agenda* , UNU-WIDER Studies in development economics, Oxford University Press, 297-322

- **Guillaumont P., S. Guillaumont Jeanneney** and **D. Vencatachellum** (2009), "Accounting for Vulnerability of African Countries in Performance Based Aid Allocation", Working paper series, A*frican Development Bank Group, Working Paper* n° 103, October, 24 p.

- **Guillaumont P., S. Guillaumont Jeanneney** and **L. Wagner** (2010), "How to take into account vulnerability in aid allocation criteria" – ABCDE Conference Stockholm, *FERDI Working Papers/ Documents de travail*, P.13, May

- **Guillaumont P.** and **C. Simonet** (2011), "Designing an index of structural vulnerability to climate change", *FERDI Working paper*, I.08, March

- **Guillaumont Jeanneney S.** and **J.Tapsoba** (2011) "Aid and Income Stabilization" *Review of Development Economics*, forthcoming

- **Michailof S.** (2011) "Le défi de la reconstruction des États faillis. Quelques leçons des erreurs commises en Afghanistan" *FERDI Working Papers/ Documents de travail,* P15, février

- **OECD (**2011), *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility,* Policy Guidance, DAC Guidelines and Reference Series

- **Petit B.** (2011) "La banalisation technocratique de l'aide », *FERDI Working Papers/ Documents de travail,,* P.13, mars

- **United Nations** (2008a), *Trends and progress in international development cooperation*, Report of the Secretary-General, Development Cooperation Forum, E/2008/69, 23 May 2008 (c) in summary and § 36

- **United Nations** (2008b), "Report of the First Development Cooperation Forum", Economic and Social Council ECOSOC, 30 June – 1 July 2008 (pp. 2 and 16)

- **United Nations** (2010), *Trends and progress in international development cooperation*, Report of the Secretary-General, Development Cooperation Forum, E/2010/93, 10 June 2010 (§ 48 et 127)

- **United Nations** (2011) *Pacte pour une croissance inclusive et pour la prospérité. Rapport du Groupe d'Eminentes Personnalités du Secrétaire Général des Nations Unies sur les pays les moins avancés.* UNLDCIV, UN-OHRLLS

Créée en 2003, la **Fondation pour les études et recherches sur le développement international** vise à favoriser la compréhension du développement économique international et des politiques qui l'influencent.

Contact
www.ferdi.fr
contact@ferdi.fr
+33 (0)4 73 17 75 30