

L'aide peut donner des résultats

L'aide est de plus en plus efficace, même si c'est difficile à prouver

François Bourguignon et Mark Sundberg



François Bourguignon est Premier Vice-Président pour l'économie du développement et économiste en chef de la Banque mondiale.



Mark Sundberg est économiste principal pour l'économie du développement à la Banque mondiale.

L'APPEL international en faveur d'un accroissement de l'aide pour lutter contre le VIH/sida, réduire la pauvreté extrême et élargir l'accès à l'eau salubre repose sur le principe que l'aide contribue au développement. C'est aussi au nom de ce principe qu'a été dépensé l'essentiel des 106 milliards de dollars d'aide publique accordés en 2005 aux pays en développement par les organismes internationaux et les donateurs bilatéraux. Pourtant, l'efficacité de l'aide continue de faire l'objet de vives controverses parmi les économistes et les praticiens du développement, qui en débattent depuis que l'aide a fait son apparition comme poste de dépenses dans les budgets nationaux. Ce regain d'intérêt coïncide avec la mobilisation récente en faveur d'une augmentation des transferts aux pays pauvres pour les aider à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement.

De part et d'autre de l'échiquier politique, l'utilité de l'aide est de plus en plus prise pour cible. Certains citent la médiocrité des projets financés, d'autres la médiocrité des gouvernements qui reçoivent l'aide, en laissant entendre que, loin de faire exception, les exemples donnés sont plutôt la règle. Plusieurs économistes ont appliqué des modèles économétriques aux données internationales pour déterminer si l'aide était génératrice de croissance économique, mais leurs résultats sont très ambigus.

Cette approche revient un peu à construire artificiellement un argument fragile dans le seul but de le démonter. Il est indéniable que le secteur de l'aide prête largement le flanc à la critique : nombreux sont les cas où l'aide a financé des projets mal conçus, mal exécutés et voués à l'échec (par exemple la construction d'usines de ciment loin de toute source de gypse et de sable). Et il est vrai que des pays mal gérés ont reçu des millions, surtout pendant la Guerre froide, époque où l'aide répondait souvent à des objectifs géopolitiques. Parfois, l'aide a cédé à la mode en privilégiant des projets qui se sont ensuite révélés mal inspirés (on se souviendra des projets de développement rural intégré, si populaires pendant les années 70). Tout cela ne

prouve pas pour autant que l'aide était inefficace, ou qu'elle l'est aujourd'hui.

Nombre d'économistes trouvent que, globalement, le lien entre aide et croissance est fragile. Cela n'est absolument pas surprenant. En effet, les chiffres mettent en évidence la grande hétérogénéité des effets de l'aide, à quoi s'ajoutent les problèmes statistiques bien connus inhérents à toute analyse internationale. La multiplicité des indicateurs de développement réussi (croissance du revenu, réduction de la pauvreté, alphabétisation, accès aux installations d'assainissement et vaccination) complique encore l'analyse empirique. Les études de cas ne sont d'aucun secours à cet égard, car il est difficile de savoir ce qui se serait passé en l'absence d'aide : ainsi, certains prétendent que l'aide n'a pas empêché la pauvreté de gagner du terrain en Afrique, d'autres, que la situation serait encore pire sans les apports d'aide.

Toutes ces critiques donnent l'impression que l'aide est indéfendable, mais elles lui font en fait un faux procès. Cela ne veut pas dire que les effets de l'aide sont faciles à connaître ou que des réglages en finesse sont possibles pour en améliorer les résultats. Il faudra encore du temps pour produire des preuves satisfaisantes de l'efficacité de l'aide, mais il existe de très bonnes raisons de croire qu'elle favorise le développement.

Que peut-on obtenir pour 1 dollar?

Le problème fondamental qui se pose pour déterminer si l'aide contribue ou non à un certain résultat est celui de l'attribution : les donateurs aimeraient savoir combien ils «achètent» de développement pour chaque dollar dépensé. Or, il n'est pas vraiment possible de dire, par exemple, combien d'enfants 1 dollar d'aide permet de vacciner. Si davantage d'enfants sont immunisés, c'est peut-être grâce à un programme d'aide, mais peut-être aussi à l'augmentation des crédits alloués au système de santé, ou encore à une amélioration indépendante de la prestation des soins de santé. Sans parler de la fongibilité de l'argent, même lorsqu'il est préaffecté.

Une longue chaîne de causalité sépare le décaissement de l'aide étrangère de ses effets

finals sur le terrain. Cette chaîne comporte trois principaux maillons qui illustrent ce que nous savons avec certitude sur l'efficacité de l'aide. Il y a d'abord le lien entre les politiques menées par les pays (stabilisation macroéconomique, réglementation, commerce, finances publiques) et les résultats finals. Des études économiques fondées sur une analyse *ex ante* et *ex post* des cas concrets et une évaluation des effets de certaines interventions permettent d'avoir des connaissances dans ce domaine, même si elles sont imparfaites.

Le deuxième maillon est l'aptitude des décideurs à prendre des décisions judicieuses compte tenu des informations dont ils disposent, autrement dit, la qualité de la *gouvernance* : capacités administratives, capacités institutionnelles, système de pouvoirs et contre-pouvoirs, etc.

Le troisième maillon (qui est en fait le point de départ) relie les donateurs extérieurs ou les organismes d'aide aux décideurs, voire aux politiques elles-mêmes. Les organismes apportent les fonds et l'assistance technique, lesquels influent sur l'orientation de l'action publique. Mais ils cherchent aussi souvent à imposer des conditions, alors qu'ils n'ont qu'une connaissance imparfaite de la situation et presque aucune prise sur la mise en œuvre des politiques.

Étant donné cette chaîne de causalité, l'efficacité de l'aide dépend du comportement des donateurs à l'égard des décideurs nationaux, de la qualité de la gouvernance et des informations disponibles sur les résultats qu'on peut attendre en matière de développement d'un large éventail de politiques dans divers contextes.

La bonne gouvernance a son importance

Chaque maillon peut être observé, même de façon imparfaite. Certes, un certain scepticisme est de rigueur et il n'est pas toujours aisé de tenir compte des caractéristiques propres de chaque pays, mais l'on sait beaucoup de choses quant aux effets de plusieurs politiques sur le développement. Ainsi, la stabilité macroéconomique garantit un bon climat d'investissement, et une ouverture commerciale sélective influence la croissance. Il en va de même pour les projets, leurs évaluations nous étant très utiles pour savoir ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas au niveau des ménages, des entreprises et des collectivités.

Nous comprenons aussi de mieux en mieux la gouvernance ainsi que son importance pour la mise en place de politiques bien conçues et, au bout du compte, pour le développement. Il est difficile d'identifier tous les liens de causalité, mais il existe de bonnes raisons de croire que la gouvernance, par certains aspects, exerce une influence favorable sur le développement. C'est ce qui explique que des organismes de développement comme la Banque mondiale attachent une telle importance à la gouvernance dans les systèmes d'allocation de l'aide fondés sur les résultats.

L'aide devrait donc être efficace dans les pays qui remplissent des critères de gouvernance bien définis et où les organismes d'aide et le gouvernement ont accès aux informations voulues concernant les politiques et les programmes. Certains pays ont ainsi obtenu de bons résultats en bénéficiant de niveaux variables d'aide extérieure. Mais les exemples ne manquent pas de donateurs qui n'ont pas su persuader les décideurs d'adopter une stratégie efficace. Pourquoi? La répartition de l'aide répond à des considérations politiques et historiques telles que les relations postcoloniales, les intérêts commerciaux, la Guerre froide et, plus récemment, la «guerre contre le terrorisme», les donateurs ne se souciant guère de l'utilisation effective de l'aide. Ils ont souvent soutenu des politiques qu'ils jugeaient utiles au développement, telles que la privatisation des entreprises publiques

et la libéralisation financière, sans toujours bien comprendre les paramètres locaux qui peuvent rendre ces mesures risquées, voire contre-productives. Avec le recul, on voit clairement pourquoi il est difficile d'assortir l'aide de conditions. De même, on connaît désormais assez bien les problèmes qui, du côté de l'offre, limitent l'efficacité de l'aide : la multiplicité des donateurs, la volatilité de l'aide, le manque de prévisibilité et les coûts administratifs sont autant d'éléments qui peuvent grandement diminuer la valeur de l'aide pour les bénéficiaires.

Vers un nouveau modèle d'aide

Logiquement, la prise de conscience de toutes ces difficultés devrait permettre de rendre l'aide plus efficace. Un nouveau modèle semble se profiler, qui repose sur les principes énoncés plus haut et que certains donateurs appliquent dans plusieurs pays.

Deux aspects de l'aide publique au développement sont devenus prépondérants ces dix dernières années : l'appropriation et l'allocation fondée sur les résultats. L'appropriation exige des donateurs qu'ils alignent leur soutien sur la stratégie choisie par les pays bénéficiaires et s'éloignent ainsi d'une stricte conditionnalité. Cela est plus facile à dire qu'à faire, mais les principes énoncés dans la Déclaration de Paris, signée par plus de 90 pays, représentent un changement majeur par rapport aux pratiques antérieures et semblent commencer à produire des effets. Ainsi, en 2006, des indicateurs du degré d'alignement des donateurs sur les priorités locales ont été relevés et suivis pour la première fois. L'allocation fondée sur les résultats est le principe selon lequel les modalités et le niveau de l'aide sont déterminés en fonction des résultats qu'on peut attendre du pays bénéficiaire en matière de développement, en considérant en particulier la qualité de sa gouvernance et des politiques ainsi que certains indicateurs intermédiaires des résultats futurs. Ce mode d'attribution de l'aide est de plus en plus répandu.

Le schéma qui se fait jour en matière d'aide ressemble de plus en plus au modèle principal-agent bien connu : le principal (le donateur) comprend qu'il ne peut pas influencer directement l'effort de développement de l'agent (le bénéficiaire) parce qu'il manque d'informations et que la conditionnalité stricte est relativement inefficace. Mais il peut observer les politiques mises en place et en déduire les résultats probables, tels que la réalisation de progrès en ce qui concerne l'alphabétisation, les campagnes de vaccination et la lutte contre la pauvreté. Il s'agit de recentrer les engagements d'aide sur une base contractuelle afin d'obtenir des résultats en matière de développement.

Le dernier défi consiste à trouver un juste équilibre entre la récompense et l'encouragement des *bons résultats*, d'une part, et la satisfaction des *besoins*, d'autre part. En privilégiant les bons résultats, on risque de concentrer l'aide sur les quelques pays qui sont déjà performants, tandis qu'en considérant d'abord les besoins, on risque d'injecter des ressources dans un système mal géré, inefficace et peut-être inefficace, ce qui peut démotiver les pays performants. Dès lors, comment aider les pays en cessation de paiements ou ceux où la gouvernance laisse à désirer (qui sont souvent les plus nécessiteux)? Manifestement, ces «États fragiles» ont besoin d'aide et d'une approche différente (voir *F&D*, décembre 2006, page 37). La communauté internationale s'efforce de répondre à cette question. Il faut espérer que ces pays suivront l'exemple des pays performants et pourront bénéficier eux aussi de l'approche contractuelle, pour autant que les donateurs et les organismes d'aide restent à l'écoute des besoins locaux. ■