

Colloque international

« ACCELERATION DES DEBOURSEMENTS ET EFFICACITE DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT »

28 et 29 octobre 2008

Synthèse des travaux¹

Adama Diaw² et Jacky Mathonnat³

<i>I - POURQUOI FAUT-IL ACCELERER LES DEBOURSEMENTS DE L'AIDE ET QUELS EN SONT LES RISQUES ET LES DIFFICULTES ?</i>	2
1. Que constate-t-on ?	2
2. Pourquoi accélérer les déboursements de l'aide publique au développement ?	3
3. Des risques qu'il convient d'anticiper	
4. Les causes des délais de déboursement	4
<i>II - COMMENT ACCELERER LE DEBOURSEMENT DES AIDES PROJET ET DES AIDES SECTORIELLES ?</i>	5
1. Agir sur l'environnement national de l'aide	5
2. Modifier les pratiques des bailleurs	6
3. Exploiter avec volontarisme les perspectives offertes par la conférence d'Accra	6
4. Faire de l'indispensable renforcement des administrations une priorité	7
5. Réformer la conditionnalité	7
6. Réduire les risques liés aux décaissements rapides et massifs de l'aide	8
<i>III - COMMENT ACCELERER LE DEBOURSEMENT DES AIDES BUDGETAIRES ?</i>	8
1. Une conditionnalité de performance pour améliorer l'efficacité de l'aide et en accélérer les décaissements avec une plus grande sélectivité	8
2. Orientations pour favoriser la mise en place d'une conditionnalité de résultats accompagnée d'une aide budgétaire efficace	9
<i>IV- QUELLES SONT LES PRIORITES A FAIRE VALOIR A LA CONFERENCE DE DOHA POUR ACCELERER LES DEBOURSEMENTS DE L'AIDE ET COMMENT L'AIDE PEUT-ELLE CONTRIBUER A LIMITER LES EFFETS DE LA CRISE SUR LA CROISSANCE AFRICAINE ?</i>	10
1. Priorités à faire valoir dans la perspective de la conférence de Doha	10
2. Contribution de l'aide à la limitation des effets de la crise financière sur la croissance des pays africains	
3. Articulation entre les priorités des politiques de développement et la gestion de l'aide	13

¹ Les travaux de ces deux journées ont été très denses et particulièrement stimulants. Il est délicat dans cette brève synthèse, nécessairement très sélective, de rendre justice à la richesse des présentations et des interventions qui ont été faites, ce que chacun comprendra.

² Directeur de l'UFR des Sciences économiques de gestion, université Gaston Berger, Saint-Louis, Sénégal.

³ Centre d'Etudes et de Recherche sur le Développement International (CERDI), Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand, France.

La question des délais dans le décaissement de l'aide au développement n'est pas nouvelle. Elle apparaissait déjà dans les années 70, mais paradoxalement, elle a fait l'objet de relativement peu de travaux.

Elle est aujourd'hui considérée comme une question majeure dans la problématique spécifique de l'aide, et dans celle, beaucoup plus générale, du développement. M. le Président de la République l'a rappelé, en insistant sur l'importance du suivi des orientations du colloque dont il a proposé qu'il puisse s'effectuer avec l'appui de la FERDI.

Les travaux du colloque étaient structurés autour de quatre sessions :

- Pourquoi faut-il accélérer les déboursements de l'aide et quels en sont les risques et les difficultés ?
- Comment accélérer le déboursement des aides projet et des aides sectorielles ?
- Comment accélérer le déboursement des aides budgétaires ?
- Comment l'aide peut-elle servir à éviter que la crise financière ne compromette la croissance africaine ?

I - POURQUOI FAUT-IL ACCELERER LES DEBOURSEMENTS DE L'AIDE ET QUELS EN SONT LES RISQUES ET LES DIFFICULTES ?

Deux présentations ont servi de support aux travaux de cette première session :

- celle de Sylviane Guillaumont-Jeanneney, Professeur émérite à l'Université d'Auvergne, CERDI : « *Quels sont les obstacles à l'accélération des déboursements : la capacité d'absorption et l'efficacité de l'aide dépendent aussi de ses modalités* » ;
- celle de Hubert de Milly, Conseiller économique à l'OCDE (DCD-CAD) : « *Qu'est-ce qui a changé de la Déclaration de Paris à la Déclaration d'Accra ? Qu'attendre de la Conférence de Doha sur la question des déboursements ?* ».

1. Que constate-t-on ?

- i. Plusieurs engagements pris par les pays industrialisés lors de grands sommets internationaux qui ont eu lieu depuis le début de la décennie n'ont pas été tenus. Une partie très substantielle des promesses faites en ces occasions ne se sont pas concrétisées par des décaissements ;
- ii. Les délais moyens entre engagements et décaissements sont de l'ordre de cinq ans environ, comme l'a montré une étude faite au Cerdi, mais des informations plus précises et des analyses complémentaires seraient nécessaires ;
- iii. Ces délais varient fortement, à la fois selon les bailleurs dans un même pays receveur, et selon les pays bénéficiaires pour un même bailleur ; ce qui montre bien que les causes des délais doivent être recherchées chez les uns et chez les autres ;
- iv. Ces délais sont peu prévisibles,... mais de longs délais ne sont pas nécessairement des retards de décaissement ;
- v. Les délais se réduisent quelque peu ; il y a donc des progrès, qu'il ne faut pas sous-estimer, mais qui sont très lents, trop lents même, puisque la proportion de l'aide programmable versée lors de l'exercice budgétaire pour lequel elle était programmée, est passée en moyenne de 41 % à 46 % selon le dernier rapport du CAD sur le suivi de la déclaration de Paris.

2. Pourquoi accélérer les déboursements de l'aide publique au développement ?

Les travaux ont fait ressortir cinq raisons essentielles :

- i. Les pays les moins avancés ont besoin d'une aide massive, rapidement déboursée pour réduire des handicaps structurels qui risquent de les maintenir dans un piège à pauvreté (approche en termes de 'Big push') ;
- ii. La lenteur et la plus ou moins grande imprévisibilité des décaissements enlèvent de la crédibilité aux projections de dépenses publiques à court et moyen terme, et elles les amputent d'une partie de leur utilité;
- iii. La lenteur des décaissements peut rendre l'exécution du budget extrêmement délicate, et significativement sa cohérence ;
- iv. Plus globalement, la lenteur des décaissements pénalise la mise en oeuvre des stratégies de développement, des programmes et des projets. Elle enlève de la cohérence à l'action publique globale dont elle contribue par ailleurs à réduire l'efficacité et l'efficience. Il est en effet très important de souligner que des délais trop longs, a fortiori s'ils sont imprévisibles, affectent potentiellement l'efficience allocative et l'efficience technique des ressources consacrées au développement, et pas seulement celles des seules opérations d'aide. Naturellement, ce point est d'autant plus préoccupant que nous sommes dans un environnement de ressources insuffisantes (« ressources rares ») par rapport aux besoins. Mais cela ne signifie pas que l'amélioration de l'efficacité de l'aide et des politiques de développement passent nécessairement par des décaissements plus rapides. La question est naturellement beaucoup plus complexe.
- v. La crise financière actuelle fait peser une quintuple menace sur les apports financiers extérieurs aux PMA : les dons risquent de chuter sans augmentation parallèle des prêts concessionnels, les fondations privées risquent de réduire leurs engagements, les transferts des migrants risquent de se contracter, et le prix des matières premières risque de fléchir ; enfin, le ralentissement de la demande globale dans les pays développés et dans l'ensemble des autres partenaires de l'Afrique va freiner la croissance africaine.

3. Accélérer les décaissements peut néanmoins comporter certains risques qu'il convient d'anticiper

Plusieurs risques peuvent en effet se concrétiser :

- i. Un risque de gaspillage de l'aide, de relâchement dans les procédures de contrôle et de corruption accrue ;
- ii. Un risque de moindre effort de mobilisation des ressources internes fiscales et non fiscales, une partie de l'aide venant ainsi se substituer à des ressources nationales au lieu d'en être additionnelle ;
- iii. Un risque de syndrome hollandais, (dont il faut s'efforcer de prendre la juste mesure sans le sur-estimer ni le sous-estimer, ce qui n'est pas facile) ; c'est-à-dire pour faire bref, un risque de perte de compétitivité de l'économie nationale. Ce risque est d'autant moins négligeable, peut-on dire, que le niveau d'aide en pourcentage du PIB est important, que l'aide est largement dépensée dans le pays, et qu'elle ne se traduit pas par un supplément d'importations plus ou moins correspondant à son montant.

4. Les causes des délais de déboursement

Il y a une multiplicité de causes qui doivent être recherchées à la fois du côté des bailleurs et des bénéficiaires de l'aide, certaines étant d'ailleurs le produit de l'interaction des comportements des uns et des autres.

Les intervenants ont mis l'accent sur deux grandes catégories de causes : d'une part des causes qui se rattachent à la problématique de la capacité d'absorption des pays receveurs, et d'autre part à la problématique de la conditionnalité.

4.1 La question de la capacité d'absorption

Les contraintes ou limites en matière de capacité d'absorption qui freinent les décaissements dépendent pour partie des modalités de l'aide.

- i. Elles sont d'ordre physique. L'accroissement des dépenses dans les secteurs prioritaires se heurte à des contraintes quantitatives portant sur des éléments d'accompagnement indispensables pour que la dépense soit utile et efficace (maîtres dans les écoles nouvellement construites, par exemple) ;
- ii. Elles procèdent de contraintes administratives et de faiblesses institutionnelles sur lesquelles les interventions ont fortement mis l'accent. Parmi celles-ci on peut citer :
 - des stratégies de développement global ou des stratégies sectorielles insuffisamment élaborées, trop imprécises dans leurs modalités de mise en oeuvre et leurs agendas prévisionnels de réalisation, souvent insuffisamment appropriées par les pays, ce qui rend leur exécution délicate, et donc retarde le décaissement de l'aide ;
 - des difficultés des administrations à monter des dossiers de projets recevables par les bailleurs, et notamment à financer et effectuer des études de faisabilité de qualité ;
 - des difficultés des administrations à faire face aux besoins de la passation des marchés publics, qui se multiplient avec un niveau d'exigence considérablement accru en matière de régularité de procédures et de transparence ;
 - l'adéquation parfois (assez souvent ?) faible entre les compétences d'un agent et les responsabilités qui lui sont confiées ; ceci relève d'une politique de pilotage des ressources humaines ;
 - en de nombreux pays, une culture et des pratiques administratives peu portées sur la transparence ;
 - des difficultés à mobiliser des fonds de contrepartie ; ces difficultés sont accrues par la fragmentation de l'aide pouvant conduire à une sorte de « tragédie des communs », le total des fonds de contrepartie nécessaires à l'exécution de l'ensemble des projets dépassant au final les capacités budgétaires de l'Etat ;
 - la multiplicité des donateurs qui entraîne des coûts de transactions élevés, sollicitant trop fortement des administrations, d'autant que ces dernières sont insuffisamment pourvues en personnel compétent et motivé pour faire face, d'une part, à la charge administrative qui en résulte, et d'autre part, à la contrainte additionnelle créée par la diminution tendancielle de la taille moyenne des opérations d'aide ;

- les dysfonctionnements dans la chaîne de la dépense publique, souvent liées à des faiblesses dans le processus d'exécution budgétaire et non seulement dans l'exécution des opérations d'aide ;
- les bailleurs et les gouvernements ont négligé le renforcement institutionnel permettant d'accroître significativement la capacité d'absorption des administrations.

4.2. La question de la conditionnalité

Des conditions non remplies conduisent à des retards ou à des annulations de décaissements. Pourquoi ces conditions ne sont-elles pas remplies ?

Question éminemment complexe, qui sera reprise dans les sessions suivantes. Le rôle de différents facteurs a été évoqué. Ils peuvent être regroupés en trois catégories, qui se recoupent au demeurant sur certains points :

- iii. Une conditionnalité mal conçue, voire irréaliste sous certains aspects, insuffisamment appropriée, influencée par des considérations de visibilité et par des facteurs politiques propres aux relations bailleurs/bénéficiaires ; conditionnalité trop focalisée sur des conditions *ex ante* et sur « l'achat » des réformes, et ne portant pas, en général, sur l'obtention de résultats ;
- iv. Le souci des donateurs de limiter les risques de voir l'aide mal utilisée ; il a conduit dans de nombreux pays à faible revenu à une dynamique pernicieuse qui a freiné les décaissements de l'aide, sans en améliorer nécessairement l'efficacité : multiplication des conditions, multiplication des procédures et des dispositifs de contrôle, avec le paradoxe que les pays ayant les administrations les plus faibles sont les plus sollicités ; constitution de structures parallèles d'exécution, qui se sont souvent faites en puisant dans les ressources humaines déjà insuffisantes des administrations, etc. Les gains ponctuels qui en ont résulté en termes d'efficacité ont eu souvent pour corollaire un affaiblissement des ministères techniques ;
- v. Un consensus artificiel, avec d'un côté des Etats acceptant des conditions qu'ils n'ont pas toujours l'intention de remplir, et de l'autre des bailleurs sans illusion sur le respect futur de certaines de ces conditions.

II - COMMENT ACCELERER LE DEBOURSEMENT DES AIDES PROJET ET DES AIDES SECTORIELLES ?

Cette session a été introduite par une intervention de Jean-Michel Severino, Directeur général de l'Agence Française de Développement : « *Comment arbitrer entre transparence, efficacité et rapidité dans la réalisation des projets ?* » Les orientations d'actions proposées suite à cette présentation et aux constats qui avaient été faits lors de la première session peuvent se regrouper en six grandes catégories.

1. Agir sur l'environnement national de l'aide

L'accélération des décaissements de l'aide et l'amélioration de son efficacité sont largement tributaires de l'environnement général dans lequel l'aide se situe, notamment macro-économique et budgétaire.

En ce sens, des politiques ou des mesures non spécifiques à l'aide peuvent revêtir une importance fondamentale pour le raccourcissement des délais de décaissements. C'est notamment le cas dans trois domaines cruciaux :

- i. Celui d'une meilleure définition des stratégies de développement et de leurs modalités de mise en œuvre ; le Président Wade avait insisté sur ce point ;

- ii. Celui d'une meilleure articulation entre (a) stratégies de réduction de la pauvreté, (b) cadre de dépenses à moyen terme (ce dernier étant un exercice assez gratuit lorsqu'il est déconnecté des réelles possibilités macro-économiques), et (c) budget ;
- iii. Celui des réformes budgétaires - plusieurs initiatives sont déjà en cours - qui visent à améliorer la préparation et l'exécution du budget dans un cadre intégrant budget général et budget d'investissement d'une part, et d'autre part cherchant à limiter les risques fiduciaires, ainsi qu'à mieux « prioriser » les dépenses pour anticiper d'éventuelles contractions de ressources ; cela permettra d'éviter des retards de décaissements en cascade générant des effets de dominos ;
- iv. Les constats faits plus haut sur les causes des délais de décaissements doivent conduire les gouvernements à pousser leur réflexion dans deux domaines connexes liés:
 - la politique en matière de ressources humaines, de rémunération du personnel, et plus généralement en termes d'incitations en ce qui concerne le personnel fonctionnaire ou contractuel ;
 - le périmètre du champ d'action de l'État, qui n'a pas nécessairement vocation à tout faire, et qui peut sous-traiter l'exécution de certaines opérations d'aide au secteur privé. C'est par exemple ce qu'a fait le Rwanda, ce qui lui permet d'avoir des effectifs réduits oeuvrant dans un environnement de rémunération plus incitatif.

2. Modifier les pratiques des bailleurs

- i. En certains cas, les retards de décaissements s'expliquent par le fait que le bailleur ne dispose pas des fonds promis. Il conviendrait donc de réfléchir à des éléments de solution sur ce point (différentes propositions ont été faites en divers enceintes : DFID, constitution d'un fonds de réserve, etc.) ;
- ii. Pour favoriser la coordination des bailleurs, l'harmonisation des pratiques et réduire la fragmentation de l'aide, les intervenants ont évoqué les pistes suivantes :
 - une plus grande sélectivité des bailleurs dans leurs champs d'intervention, ce qui pour un pays donné devrait conduire à une réduction du nombre des intervenants ; (la mise en perspective des coûts d'intervention qu'entraînent pour un bailleur des opérations de petite taille pourrait l'inciter à se spécialiser et à collaborer plus étroitement avec les autres intervenants) ;
 - une délégation de l'aide, un bailleur opérant dans un secteur donné par l'intermédiaire d'un autre bailleur ;
 - la constitution de fonds fiduciaires.
- iii. Information sur les calendriers de décaissement. En complément de la déclaration d'Accra qui insiste à juste titre sur l'importance de la prévisibilité à moyen terme des décaissements et sur les inscriptions annuelles de l'aide dans les budgets (cf. ci-dessous), les donateurs devraient s'engager sur un échéancier de décaissements durant l'exercice budgétaire, en évitant de concentrer les déboursements sur le dernier trimestre comme c'est fréquemment le cas ; ceci nuit à l'efficacité de l'action publique et fait le lit de dysfonctionnements source de délais supplémentaires, créant un véritable cercle d'inefficacité et d'inefficience.

3. Exploiter avec volontarisme les perspectives offertes par la conférence d'Accra

La conférence d'Accra a souligné que des progrès avaient été accomplis dans le cadre de la Déclaration de Paris. En matière d'accélération potentielle des décaissements, cinq points présentent un intérêt particulier :

- i. Le renforcement de la redevabilité (« accountability »): l'accent est mis sur une aide plus transparente à la fois dans les pays donateurs et dans les pays en développement. Ces derniers devront faciliter le contrôle de l'aide en favorisant l'implication d'un plus grand nombre d'acteurs (les parlements entre autres) et en mettant en place une plus grande transparence en matière de gestion des finances publiques, y compris des procédures d'audit ;
- ii. L'adoption d'une conditionnalité faisant davantage l'objet d'un accord véritable entre bailleurs et gouvernement ;
- iii. La mise à disposition de l'aide devra se faire en utilisant par défaut le système et les mécanismes en vigueur dans le pays bénéficiaire ; un donateur qui ne le ferait pas devra en donner les raisons ;
- iv. Les bailleurs doivent fournir au gouvernement des prévisions glissantes de décaissements sur trois-cinq ans ;
- v. Ils doivent également informer le gouvernement « en temps opportun » des montants dont ce dernier pourra disposer annuellement, ce qui devrait contribuer à améliorer notablement la prévision et l'exécution budgétaire, et donc par là même, à réduire certains délais de décaissements.

4. Faire de l'indispensable renforcement des administrations une priorité

Les interventions ont fait plus spécialement ressortir le besoin de renforcer les administrations dans les domaines suivants :

- la préparation des projets, avec notamment la réalisation des études de faisabilité. Il était souligné qu'en certains cas les gouvernements n'avaient pas les ressources permettant d'en assurer le financement ;
- la passation des marchés publics ;
- la capacité de conduire des évaluations méthodologiquement rigoureuses ;
- le respect des règles et des procédures ;
- le développement d'une culture de transparence. À noter ici, comme cela a déjà été souligné, que la question de la transparence, indissociable d'une amélioration de la gouvernance, a été spécifiquement mise en exergue à Accra. Une plus grande transparence est certes nécessaire à l'accélération des décaissements, mais elle est aussi un élément important de la mobilisation des ressources dans les pays industrialisés, les parlements et l'opinion publique de ces derniers étant d'autant plus sensibles à ces questions que les pays donateurs se trouvent confrontés à des contraintes budgétaires croissantes du fait de la crise.

5. Réformer la conditionnalité

Cette question a été très largement discutée lors de la session suivante. Une voie serait d'introduire une conditionnalité axée sur les résultats, en faisant la part, lorsque ceux-ci seraient en retrait par rapport aux objectifs fixés, de ce qui est dû à des facteurs exogènes, et de ce qui est dû à des facteurs se situant dans le champ d'action du gouvernement. Cette approche a été partiellement adoptée par l'Union européenne. Mais elle fait l'objet de réticences, à la fois de bailleurs et de gouvernements.

6. Réduire les risques liés aux décaissements rapides et massifs de l'aide

Les risques liés à une accélération du décaissement rapide et massif de l'aide ne sont pas inéluctables. Pour les réduire il conviendrait :

- de ne pas relâcher la rigueur en matière de gestion de l'aide et de l'ensemble des ressources publiques, y compris dans les pays qui pourraient se trouver dans une situation de « contrainte budgétaire douce », ce qui est au demeurant paraît aujourd'hui peu probable du fait de la perspective d'une crise plus sévère que prévu il y a peu ;
- ne pas relâcher les efforts en matière de mobilisation des ressources fiscales par rapport aux objectifs fixés dans le cadrage macro-économique ;
- d'être très attentif à ce qu'une partie de l'aide soutienne les secteurs productifs, et à une bonne coordination entre les politiques budgétaire et monétaire.

III - COMMENT ACCELERER LE DEBOURSEMENT DES AIDES BUDGETAIRES ?

Les travaux de cette session sont introduits par une présentation de Jan Willem Gunning, Professeur à l'Université libre d'Amsterdam, sur le thème « Pour une véritable conditionnalité de performance ».

1. Une conditionnalité de performance pour améliorer l'efficacité de l'aide et en accélérer les décaissements avec une plus grande sélectivité

Depuis une quinzaine d'années, il y a une remise en cause du principe de conditionnalité standard en tant que facteur d'incitation et de déclenchement des décaissements. Partant du principe que la conditionnalité traditionnelle a échoué, il a été souligné qu'un certain nombre de bailleurs de fonds considère qu'il convient désormais de privilégier une aide fondée sur une politique véritablement appropriée par les pays, avec des décaissements liés à une atteinte effective d'objectifs économiques et sociaux. Mais globalement, il y a eu relativement peu de changements notables. Un écart important s'est creusé entre les prises de position et la pratique de l'aide.

La présentation introductive et les discussions qui ont suivi ont clairement fait ressortir les points suivants :

- l'aide projet demeure essentielle pour de nombreux bailleurs, y compris multilatéraux ;
- les orientations assez consensuelles en faveur d'une meilleure sélectivité de l'aide sont, en dépit de certaines avancées, largement prises en défaut par le fait que les pays les moins avancés reçoivent moins de la moitié de l'aide, et qu'une part importante de celle-ci, toutes catégories de pays confondues, continue de bénéficier à des Etats corrompus ou caractérisés par une absence de démocratie ;
- l'aide ne prend pas suffisamment en compte des situations régionales particulières générées par la dynamique de conflits extérieurs à certains Etats qui doivent en subir des effets négatifs ;
- l'appropriation de l'aide, maintes fois soulignée dans de multiples enceintes comme indispensable, est souvent plus ou moins artificielle ;
- la remise en cause de la conditionnalité « classique » ne s'est pas accompagnée d'une véritable politique de promotion des décaissements fondés sur des résultats observables.

L'aide budgétaire s'inscrit logiquement dans une approche de conditionnalité de résultats. Elle est l'instrument de dialogue le plus abouti entre les partenaires et elle présente des caractéristiques qui peuvent contribuer à une plus grande efficacité de l'aide. Il convient donc d'en encourager le développement.

Mais il faut être conscient qu'elle ne peut être mise en oeuvre sur une large échelle dans tous les pays, qu'elle nécessite un certain environnement pour être efficace ; que donc, des conditions minimales

doivent être remplies, et qu'elle comporte divers risques, fiduciaires notamment. Ils doivent être soigneusement analysés pour éviter de sérieuses déconvenues :

- risque que seulement une fraction de l'aide ne soit versée au budget, compte tenu de la politique qui pourrait être suivie par la banque centrale ;
- risque de mauvaise utilisation des ressources (inefficience allocative et inefficience technique), et crainte de gaspillage et de détournement ;
- risque d'un médiocre reporting qui ne permettrait pas un rapprochement satisfaisant entre l'aide et les résultats ;
- difficulté qu'il y a à identifier des indicateurs de résultats pertinents et raisonnablement fiables, permettant par ailleurs à l'État bénéficiaire et à ses partenaires extérieurs de conserver une réactivité et une flexibilité suffisantes avant que l'échéance contractuelle ne soit atteinte ;
- la logique de l'aide budgétaire est souvent mal comprise des ministères techniques, donc l'aide budgétaire est mal appropriée ;
- l'aide budgétaire risque d'affaiblir les incitations des ministères techniques à oeuvrer pour atteindre des résultats qui n'auront pas nécessairement d'implication directe sur le volume de ressources dont ils disposeront.

2. Orientations pour favoriser la mise en place d'une conditionnalité de résultats accompagnée d'une aide budgétaire efficace

Différentes mesures ont été proposées qui peuvent être regroupées en deux grands axes d'intervention.

2.1. Définir soigneusement les indicateurs de résultats et les critères de décaissements

- i. De nombreuses études ont montré l'importance de la vulnérabilité des pays pour l'efficacité de l'aide. De ce fait, deux approches complémentaires peuvent être combinées : la sélectivité de l'aide reposerait en partie (a) sur une règle d'affectation tenant compte de la vulnérabilité *ex ante* du pays, et (b) sur un mécanisme *ex post*, i.e. visant à une forme de compensation financière des chocs observés, l'aide ayant ainsi pour partie une fonction assurancielle ; il est par ailleurs entendu que l'aide peut non seulement viser l'État ou des structures publiques, mais que des agents privés peuvent en être les destinataires directs ;
- ii. Les interventions ont fait ressortir la nécessité de conduire en chaque pays une réflexion approfondie entre Etat et bailleurs afin de définir clairement les indicateurs qui seront retenus pour évaluer les résultats et qui conditionneront le décaissement de l'aide ;
- iii. Il peut être nécessaire d'opérer une distinction, comme le fait l'Union Européenne, entre de véritables indicateurs d'impact et des indicateurs intermédiaires, ou encore des indicateurs de suivi, ces derniers pouvant être très utiles pour renforcer le dialogue avec le gouvernement ;
- iv. Il est souhaitable que les indicateurs portent sur des dimensions directement liées aux Objectifs du millénaire ;
- v. Il peut être utile qu'ils intègrent également des éléments reflétant la soutenabilité de la situation macro-économique du pays ; cela sera nécessaire pour renforcer le dialogue souvent difficile au sein des Etats d'une part entre le ministère des finances et les ministères techniques, et au sein des bailleurs d'autre part, entre les macro-économistes et les responsables sectoriels ;
- vi. Dans l'ensemble, il apparaît nécessaire de prendre en considération non seulement la valeur d'un indicateur pour un exercice donné, mais également son évolution tendancielle. Ce dernier point est important pour que les pays puissent se constituer progressivement « des éléments de preuve » qui soient de nature à entretenir la confiance mutuelle sur le calendrier de décaissements et sur la bonne utilisation des ressources ;
- vii. Le gouvernement doit être informé de manière très transparente, et crédible, de la réponse coordonnée que les donateurs adopteront en cas de non atteinte des objectifs fixés (indicateurs de résultats ou indicateurs de suivi) ;
- viii. Une réponse graduée, modulée, est souhaitable pour éviter une brutale interruption des flux d'aide ;

- ix. Sur l'ensemble de ces questions, l'approche de l'Union européenne (tranches fixes et tranches variables) est jugée très intéressante. L'UE s'est par ailleurs engagée avec sept pays dans la passation de contrats MDG sur six ans avec une procédure d'évaluation à mi-parcours

2.2. Renforcer les capacités du gouvernement en matière de pilotage macro-économique, de capacité d'absorption et de bonne gestion des finances publiques.

Dans la plupart des pays, des actions vigoureuses en ces domaines, appuyées au plus haut niveau de l'État par une réelle volonté politique d'aboutir, sont indispensables à la mise en place d'une conditionnalité de résultats efficace. Il en va de même pour l'aide budgétaire qui a vocation à l'accompagner et à monter progressivement en puissance.

Ces questions recourent étroitement celles qui avaient été évoquées à propos de l'aide projet et de l'aide programme. On se reportera aux paragraphes II-1 et II-4.

IV- QUELLES SONT LES PRIORITES A FAIRE VALOIR A LA CONFERENCE DE DOHA POUR ACCELERER LES DEBOURSEMENTS DE L'AIDE ET COMMENT L'AIDE PEUT-ELLE CONTRIBUER A LIMITER LES EFFETS DE LA CRISE SUR LA CROISSANCE AFRICAINE ?

Cette session organisée autour d'une table ronde a permis de dégager plusieurs priorités à faire valoir dans la perspective de la conférence de Doha, d'envisager dans quelle mesure l'aide peut contribuer à atténuer les effets de la crise financière sur la croissance des pays africains, de rappeler qu'il est fondamental que les priorités des politiques de développement et la gestion de l'aide soient convenablement articulées.

1. Priorités à faire valoir dans la perspective de la conférence de Doha

Un consensus s'est dégagé sur les faiblesses actuelles des receveurs et des donateurs dans le processus de gestion de l'aide, ce qui justifie les priorités suivantes, dont certaines avaient déjà été soulignées lors des sessions précédentes :

1.1. Réformer les procédures de déboursement

La nécessité de simplifier les conditionnalités, d'évoluer vers une conditionnalité de résultats avec un renforcement de la coordination entre les bailleurs, largement débattue dans les sessions précédentes, a été réaffirmée.

1.2. Renforcer les capacités institutionnelles des pays receveurs

Très présente dans les travaux de ce colloque, la question du renforcement des institutions a tenu une place centrale dans cette session, qui en a plus particulièrement souligné les points suivants :

- le renforcement des institutions concerne d'abord la capacité des pays à élaborer des stratégies solides et réalistes, de manière à pouvoir définir une réelle politique nationale de développement. Cette politique nationale suppose de pouvoir s'appuyer sur des organes de « planification » et de projections économiques efficaces, lesquels ont été, en certains pays, affaiblis par des réformes liées aux processus d'ajustement structurel ;
- il a été rappelé que ce renforcement doit concerner les différentes étapes des projets et des programmes (étude de faisabilité, évaluation des coûts récurrents, passation des marchés publics, évaluations ex-post,...), ainsi que les différents acteurs du cycle budgétaire et de programme/projet (Etat, collectivités locales, bureaux d'étude,...), afin de permettre l'identification des risques et des avantages de toutes les opérations (cf. également § II-1 et II-4).

- parmi les instruments d'évaluation, une importance particulière doit être accordée à l'évaluation ex-post, pour pouvoir mettre en œuvre une gestion axée sur les résultats (GAR). Cette question, faisant écho à la problématique de l'efficacité de l'aide et de la conditionnalité de résultats, est d'autant plus importante que l'aide est fragmentée ;
- le renforcement des institutions concerne également la gestion de l'économie nationale. De ce point de vue, le FMI a un rôle à jouer dans l'accompagnement des pays bénéficiaires, notamment en termes de conseils pour la gestion, de soutien pour la stabilité macroéconomique et pour la projection des flux futurs d'aide.

1.3. Améliorer le dialogue entre bailleurs et pays bénéficiaires

L'amélioration de l'efficacité de l'aide repose de manière cruciale sur la qualité du dialogue entre les bailleurs et les pays receveurs. La qualité de ce dialogue dépend d'une part de la gouvernance des pays receveurs, notamment de la transparence des procédures budgétaires, et d'autre part de leur responsabilisation.

Il a été rappelé que les bailleurs doivent s'aligner sur les instruments et stratégies nationales. Ceci renvoie à la nécessité d'accomplir dans le prolongement de la conférence d'Accra des progrès beaucoup plus importants et rapides que ceux qui ont été observés depuis la conférence de Paris.

2. Contribution de l'aide à la limitation des effets de la crise financière sur la croissance des pays africains

Après avoir envisagé les différentes conséquences de la crise financière sur les pays en développement, les moyens d'utiliser l'aide pour en atténuer les effets ont été examinés, ainsi que les difficultés liées à la gestion de la crise par les pays africains.

2.1. Les effets prévisibles de la crise pour les pays africains

Six effets principaux ont été soulignés :

- i. Les problèmes de liquidité des banques conduiront à réduire l'accès au crédit, lequel était déjà limité en certains pays ;
- ii. La transmission de la crise financière au secteur productif risque d'entraîner une diminution significative du prix des matières premières et un accroissement de l'instabilité de ces prix ; les pays seront d'autant plus touchés qu'ils sont dépendants de leurs exportations de matières premières ; en contrepoint, il a été noté que la baisse du prix des produits alimentaires pouvait avoir un effet favorable à court terme pour les pays confrontés à des problèmes de sécurité alimentaire ;
- iii. Une plus grande incertitude sur la prévisibilité des flux d'aide (sur laquelle les bailleurs de fonds se sont pourtant engagés dans le cadre de l'agenda d'Accra) ;
- iv. Une réduction forte des transferts des migrants, qui jouent un rôle d'assurance important pour les ménages des pays receveurs ;
- v. Une décrue des investissements directs étrangers, qui avaient connu une montée en puissance pendant les dernières années ;
- vi. Une diminution sensible de l'aide apportée par les fonds privés, dans la mesure où certains de ces fonds sont adossés à des portefeuilles de titres qui ont subi une dépréciation massive avec la crise financière.

2.2. Les instruments d'aide et la réponse à la crise

- i. Il a été rappelé qu'un moyen de protéger les pays les plus vulnérables des effets de la crise était de leur octroyer de manière régulière un niveau plus élevé d'aide publique (contribuant ainsi à un dispositif de type « assurance ex-ante ») ;
- ii. Dans le contexte de la crise actuelle, une des principales questions qui se pose est cependant centrée sur la possibilité d'utiliser de manière ponctuelle une aide à décaissement rapide pour compenser les chocs négatifs subis (« assurance ex-post ») ;
- iii. Parmi les instruments existants, l'effort du FMI d'assouplir les conditionnalités en vue de l'accélération des déboursements (réforme de la Facilité d'appui en cas de chocs) a été souligné comme un élément positif ;
- iv. Cependant, il a été insisté sur l'inadéquation des instruments d'aide actuels pour faire face aux effets de la crise financière, dans la mesure où ces instruments ne permettront pas une réponse rapide et massive aux chocs que risquent de subir les pays les plus vulnérables. La possibilité de s'appuyer sur certains acteurs privés de l'aide pour l'aide d'urgence a été évoquée ;
- v. Compte tenu de l'urgence des problèmes de financement auxquels les pays risquent de se trouver confrontés, il ne faudrait pas que la question des réformes de la gouvernance des institutions multilatérales conduise celles-ci à négliger le problème de liquidité auquel des réponses rapides doivent être apportées.

2.3. Les défis pour les pays africains

Quatre défis ont été plus particulièrement soulignés :

- i. La difficulté à élaborer une position commune aux pays d'Afrique sub-saharienne et à la défendre efficacement au niveau international. Il s'agit d'une contrainte forte. La question du leadership et de la structure adaptée (Union africaine, UEMOA, CEMAC,...) pour défendre cette position commune a été soulevée à plusieurs reprises, dans la mesure où les priorités de l'Afrique du Sud (seul membre africain du G20), sont différentes de celles des autres pays. Sans position commune, l'Afrique sub-saharienne risque d'être marginalisée dans la gestion de la crise ;
- ii. La baisse probable de l'aide et son imprévisibilité vont accentuer, si besoin était, la nécessité d'une gestion rigoureuse et transparente des fonds publics, au-delà de la seule aide au développement ;
- iii. La mise en place de mécanismes d'assurance pour les pays les plus pauvres est indispensable pour éviter que la situation de crise n'enferme les populations vulnérables dans une trappe à pauvreté. Cet effort en direction des plus pauvres implique par ailleurs de traduire convenablement les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) dans les budgets, ce qui a été insuffisamment fait jusqu'à présent ; ce point essentiel avait déjà été relevé dans les sessions précédentes ;
- iv. Le risque de voir l'aide humanitaire (aide d'urgence) prendre le dessus sur l'aide traditionnelle, eu égard aux pressions sociales que les bailleurs et les gouvernements pourraient subir, n'est pas négligeable. Cette prédominance de l'aide d'urgence risque de fragiliser les priorités dégagées pour améliorer l'efficacité de l'aide (renforcement des capacités, amélioration des procédures budgétaires,...).

3. Articulation entre les priorités des politiques de développement et la gestion de l'aide

Cette question concerne aussi bien les réformes structurelles des mécanismes de décaissement que la réponse conjoncturelle qui peut être apportée à la crise actuelle dans les pays receveurs.

3.1. La réduction de la pauvreté

Il a été réaffirmé que les politiques de développement, dont la gestion de l'aide fait partie, doivent être conçues à partir de l'objectif central de lutte contre la pauvreté⁴.

Un consensus s'est dégagé pour souligner l'importance des mécanismes internes pour faire face aux différents défis qui se posent aux pays en développement en matière de lutte contre la pauvreté, mais aussi dans les autres domaines. L'atténuation des effets négatifs de la crise dépend de manière cruciale de la réaction des Etats, et donc de leur capacité institutionnelle, dont l'importance avait déjà été mise en exergue à maintes reprises durant ces deux journées.

3.2. La mobilisation de ressources complémentaires à l'aide

Il a été souligné la nécessité de mobiliser toutes les ressources potentielles pour accroître l'indépendance des politiques menées et pour renforcer la capacité de réaction des Etats face aux chocs. Cette mobilisation concerne les recettes fiscales, mais également les partenariats publics-privés et les financements extérieurs non concessionnels (en tenant compte des risques spécifiques de moyen et long termes associés à ces deux derniers modes de financement). Elle concerne également le recours au marché financier et à une plus grande attractivité des investissements privés. Dans ce cadre, l'aide publique au développement n'est qu'une source du financement de l'économie nationale parmi les autres, même si elle reste fondamentale.

3.3. L'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique

L'exigence d'efficacité et d'une plus grande efficience de la dépense doit concerner non seulement l'aide, mais aussi l'ensemble de la dépense publique, point sur lequel il avait été insisté à plusieurs reprises lors des séances précédentes. De nombreux intervenants ont souligné que le contexte actuel rendait encore plus impérieuse cette exigence d'un bon usage des ressources publiques.

3.4. Le renforcement des actions régionales

La crise actuelle montre que les pays membres des zones économiques (UEMOA et CEMAC) sont mieux protégés des conséquences immédiates de la crise. Il est donc utile pour les pays d'Afrique subsaharienne de mettre en œuvre des stratégies régionales, lesquelles peuvent s'appuyer sur les mécanismes de convergence existant au niveau sous-régional (Afrique de l'Ouest et Afrique centrale).

À l'issue de cette session, le Président de la République du Sénégal a procédé à la clôture officielle des travaux du colloque. Il a été donné lecture d'une déclaration synthétisant les principales conclusions de ces deux journées de réflexion. Le Président Wade a réaffirmé la nécessité d'instaurer sous l'égide de la FERDI un dispositif de suivi des questions et des recommandations qui ont fait l'objet de ce colloque.

⁴ Plusieurs participants se sont par ailleurs demandés pourquoi il n'existait pas une mobilisation autour de la problématique de la pauvreté comparable à celle existant pour la crise financière.