

Les effets de l'aide budgétaire générale: un bilan intermédiaire positif

Au cours de l'année 2006, une série de bilans ont été dressés, tant aux plans international que national, de l'aide budgétaire générale en tant qu'instrument de coopération au développement. Sans être une panacée, l'aide budgétaire est, sous certaines conditions, une composante essentielle de la coopération. Les complémentarités et synergies entre l'aide budgétaire et celle fournie sous forme de projets augmentent, en outre, l'efficacité potentielle de l'ensemble des programmes de coopération bilatérale. La Suisse, qui a jusqu'ici appliqué l'aide budgétaire de façon sélective, s'est trouvée confortée dans son approche par les conclusions de plusieurs études indépendantes, dont une de grande importance entreprise sous l'égide de l'OCDE.



Jean-Luc Bernasconi
Chef du secteur Soutien macroéconomique, centre de prestations Coopération économique au développement, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne



L'aide budgétaire générale place un accent particulier sur la réduction de la pauvreté et la promotion de la croissance. Elle privilégie, par ailleurs, les pays qui ont déjà fait leurs preuves en matière de réformes économiques et sociales comme le Burkina Faso. En illustration: école d'alphabétisation pour adulte à Kantchari.

Photo: Photopress

De l'aide à la balance des paiements à l'aide budgétaire générale

Apparue à la fin des années nonante, l'aide budgétaire est considérée comme un instrument novateur de la coopération financière au développement. Certains pays donateurs, telle la Suisse – et le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) en particulier, responsable en ce domaine – ont assez rapidement adopté cet instrument, même si c'est de manière très ciblée. L'aide budgétaire générale succédait aux soutiens à la balance des paiements, qui étaient fournis épisodiquement à des pays faisant face à des déficits soudains et marqués de leurs comptes extérieurs. L'objectif était alors la stabilisation macroéconomique à court terme, le financement d'importations devant permettre à l'économie de continuer à fonctionner. Même si cet objectif immédiat était souvent atteint, il ne contribuait guère au développement économique à moyen terme.

Bien que la stabilité macroéconomique demeure centrale, l'aide budgétaire générale marque une rupture avec celle accordée à la balance des paiements dans la mesure où elle s'inscrit dans une perspective plus longue et place un accent particulier sur la réduction de la pauvreté et la promotion de la croissance

économique. Elle privilégie les pays qui ont déjà fait leurs preuves en matière de réformes économiques et sociales, et qui montrent une réelle volonté de poursuivre, voire d'accélérer ces réformes.

Une aide fondée sur le partenariat

Même si elle prend la forme de dons, l'aide budgétaire n'est pas pour autant un «chèque en blanc», puisque la mise à disposition des ressources dépend d'un certain nombre de critères communément agréés entre pays bailleurs et bénéficiaires, et faisant l'objet d'un examen régulier. Ce caractère conditionnel n'est pas nouveau, puisqu'il a aussi marqué les programmes d'ajustement structurels (PAS) des années quatre-vingt, si souvent décriés. L'aide budgétaire décrite ici est dite de «partenariat», dans la mesure où elle se distingue précisément des PAS par la nature de la conditionnalité, définie par les pays partenaires sur la base de leurs objectifs de développement économique et de réduction de la pauvreté. Les conditions sont donc déterminées par négociation, au lieu d'être imposée de l'étranger. Celle-ci, communément appelée «dialogue politique» est souvent complétée d'une assistance technique ou institutionnelle. De par ses dimensions extra-financières, Cette

Graphique 1

Cadre d'analyse des effets de l'aide budgétaire générale



Source: OCDE / La Vie économique

- 1 Une description de la stratégie définie par le Seco en matière d'aide budgétaire est disponible sous www.seco-cooperation.admin.ch, rubriques «Conditions-cadres de l'économie», «Aides budgétaires».
- 2 Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Ruanda, Ouganda et Vietnam. Le document de synthèse de l'évaluation et les études préparatoires sont disponibles sous www.oecd.org, rubriques «Naviguer par direction», «CAD Coopération pour le développement», «Évaluation des programmes de développement».
- 3 Pour une synthèse des études en la matière, voir Clemens, Radelet et Bhavnani (2004), qui classent les résultats en trois catégories: les études trouvant une corrélation positive, celles concluant à l'absence de corrélation et celles qui démontrent une corrélation positive conditionnelle. Dans leur propre analyse, ces auteurs utilisent une méthodologie économétrique relativement sophistiquée pour étudier l'impact des différentes modalités d'aide sur la croissance. Ils démontrent que certains types d'aide (dont celle liée au budget) ont un impact positif sur la croissance à court terme. Ils trouvent, toutefois, qu'à partir d'un certain niveau, les flux d'aide produisent des rendements décroissants. Les études concluant à l'absence de corrélation sont synthétisées dans Easterly (2006) dont le scepticisme vis-à-vis de la coopération a trouvé un écho significatif dans la presse suisse.
- 4 Dans leur étude détaillée du cas mozambicain, Arndt, Jones et Tarp (2006) concluent, par exemple, que l'aide, et notamment celle ayant trait au budget, a clairement contribué à la très bonne performance économique et sociale du pays depuis la fin de la guerre civile.
- 5 Enquête «Doing business 2006», Banque mondiale, 2006.
- 6 Selon les données compilées par l'Institut international de recherche sur la Paix de Stockholm. Voir www.sipri.org.
- 7 Le problème de la «fongibilité» se réfère au cas où l'aide-projet, en finançant des programmes qui auraient été pris en charge par le budget national, libère en fait des ressources qui sont ensuite affectées à des dépenses non-prioritaires.
- 8 Cette conclusion a priori surprenante s'explique par le problème de la fongibilité mentionné précédemment, ainsi que par d'autres facteurs. Des études scientifiques ont montré que les individus corrompus privilégient les projets, dont ils peuvent plus facilement contrôler les ressources que dans le cas du budget.
- 9 Pour une présentation exhaustive des défis que pourrait poser un afflux massif d'aide à la gestion macroéconomique, voir l'excellent ouvrage de Isard et al. (2006).

aide est donc bien plus qu'un transfert de ressources budgétaires¹. La Suisse a été parmi les premiers à appliquer l'aide budgétaire générale, mais de façon très sélective. Présentement, le Seco intervient avec cette modalité dans cinq pays partenaires: Burkina Faso, Ghana, Mozambique, Nicaragua et Tanzanie. Le montant des décaissements annuels avoisine les 35 à 40 millions de francs, soit moins de 3% du volume total de l'aide publique bilatérale suisse au développement.

Un impact final encore difficile à attribuer...

Après plusieurs années de mise en œuvre initiale, une vingtaine de pays donateurs et d'institutions multilatérales, dont la Suisse, se sont réunis sous l'égide de la direction de la Coopération au développement (CAD) de l'OCDE pour commanditer une évaluation indépendante de l'aide budgétaire².

En raison surtout de problèmes d'ordre méthodologique, l'évaluation n'a pas pu démontrer scientifiquement un lien direct entre aide budgétaire et impact final (croissance économique, réduction de la pauvreté). Cette difficulté n'est pas surprenant considérant la complexité de la chaîne de causalité décrite dans le *graphique 1*. Cette conclusion s'inscrit, d'ailleurs, dans la foison d'études statistiques

qui tentent de dériver une corrélation significative entre volume d'aide (dont celle liée au budget) et croissance économique, et aboutissent à des conclusions opposées³. Outre la complexité de la relation, l'absence de corrélation statistiquement démontrable dans une étude transversale sur plusieurs pays s'explique aussi par le fait que l'aide ne peut pas être considérée comme une variable homogène dans le temps et dans l'espace. Pour y voir plus clair, il est donc plus utile d'examiner la situation de chaque pays⁴.

...mais des résultats intermédiaires probants

Stabilité macroéconomique

En ce qui concerne l'effet sur la stabilité macroéconomique – une condition-cadre indispensable à la croissance –, l'analyse démontre que l'aide budgétaire joue un rôle positif par l'importance centrale que cette question occupe dans le dialogue politique. L'objectif n'est plus seulement, comme au temps de l'aide à la balance des paiements, de stabiliser les agrégats macroéconomiques sur le moment, mais de maintenir cette stabilité dans le durée tout en s'attaquant aux défis structurels et sociaux qui entravent la croissance. Ainsi, au travers d'un dialogue politique facilité par le processus d'aide budgétaire, la cohérence entre priorités sectorielles (par exemple, le recrutement d'enseignants pour augmenter le taux de scolarisation) et maintien des équilibres macroéconomiques (dans ce cas, maîtrise de l'augmentation de la masse salariale) est constamment testée.

Climat des affaires et investissements privés

L'aide budgétaire joue également un rôle globalement bénéfique en ce qui concerne les conditions-cadres et les réformes structurelles destinées à améliorer le climat des affaires et à développer l'investissement privé, car elle permet de concentrer le dialogue politique sur un nombre limité de réformes prioritaires. Les résultats sont là pour le prouver puisqu'on note, dans l'enquête annuelle de la Banque mondiale sur les contraintes subies par les entreprises, des progrès notoires dans certains pays africains où l'aide budgétaire a pris une ampleur croissante ces dernières années (le Ghana ou la Tanzanie, deux pays où interviennent le Seco, ont ainsi été désignés parmi les 10 pays les plus réformateurs dans ce domaine en 2006)⁵.

Efficacité des dépenses budgétaires

L'effet de l'aide sur la composition des dépenses budgétaires et la gestion des finances dans les États partenaires est plus directement mesurable. La part relative des dépenses prio-

ritaires (santé, éducation, infrastructure) dans les budgets nationaux a régulièrement augmenté dans les pays bénéficiant d'une telle aide. Ainsi, l'efficacité allocative – autrement dit l'adéquation entre allocations budgétaires et domaines prioritaires des politiques de développement – s'est régulièrement accrue. Les critiques de l'aide budgétaire objectent qu'elle pourrait alimenter des dépenses non-productives de l'État, comme la défense nationale, ce qui n'est confirmé ni par l'évaluation ni par d'autres analyses. Ainsi, dans les pays où le Seco met en œuvre l'aide budgétaire, les dépenses militaires se situent en moyenne à 1,1% du PIB contre 2,6% pour la moyenne des pays à faible revenu et dans l'OCDE. Elles ont, en outre, diminué de 2% par an depuis 2000⁶. De fait, l'aide budgétaire évite le problème de la «fongibilité» qui affecte celle accordée sous forme de projet, dans la mesure où elle per-

met un dialogue politique sur l'ensemble du budget⁷.

Gestion des finances publiques

L'efficacité dans la gestion des ressources budgétaires s'est également améliorée (efficacité opérationnelle), car l'aide s'est traduite par un surcroît d'exigences en matière de transparence et d'intégrité dans la gestion financière de l'État. Ce regard des bailleurs sur les comptes des États partenaires comporte aussi des risques, dans la mesure où il pourrait évincer le suivi par les institutions et parties prenantes locales. Certaines expériences montrent, toutefois, que ces processus peuvent se renforcer mutuellement: par exemple, si les bailleurs se réfèrent aux examens des institutions nationales de vérification des comptes, telles les cours des comptes ou les instituts d'audit public.

Services publics prioritaires

L'aide budgétaire sur les services publics prioritaires (principalement santé, éducation et infrastructure) permet leur croissance en volume. L'effet sur la qualité demeure, toutefois, ambigu en raison de la logique suivie par les objectifs de développement du Millénaire. En effet, ceux-ci se sont d'abord focalisés sur l'amélioration quantitative de certains indicateurs (par exemple les taux bruts de scolarisation). Les ressources de l'aide publique se sont donc portées sur le recrutement d'enseignants ou la construction de salles de classe. Or, cet effort ne trouvera son utilité que s'il est rapidement accompagné de mesures permettant à la qualité des services de suivre le rythme.

Aide budgétaire et projets

L'évaluation a, enfin, permis de réexaminer la relation entre aide budgétaire générale et celle accordée sous forme de projets. On a trop rapidement présenté ces deux modalités comme des substituts concurrents. L'effet indiscutable de l'aide budgétaire sur la coordination des bailleurs a eu des retombées positives sur la manière dont sont gérés les projets plus traditionnels de coopération. Qu'ils fournissent de l'aide budgétaire ou non, les bailleurs conservent une majorité de programmes sous forme de projets cloisonnés. Toutefois, une prise de conscience s'opère graduellement sur les problèmes qu'occasionnent les structures de gestion parallèles, surtout dans des pays où les capacités en la matière sont encore très limitées. Au-delà de ces questions d'harmonisation, les synergies potentielles entre projets et aide budgétaire restent encore trop peu exploitées. Le projet est sans doute la modalité la mieux adaptée pour tenter des approches novatrices ou pour des actions ciblées sur le secteur privé. L'aide bud-

Encadré 1

Aide budgétaire et corruption: les enjeux

L'aide budgétaire est souvent perçue comme un instrument particulièrement vulnérable aux risques de gouvernance économique et politique, la «traçabilité» des fonds étant a priori moins évidente que cela n'est le cas pour le financement de projets bien cloisonnés. En fait, les risques de mauvaises gouvernance économique s'appliquent à toutes les ressources alimentant le budget (revenus fiscaux, etc.). C'est donc dans les faiblesses que recèle la gestion des finances publiques que ces risques, dits «fiduciaires», résident. L'appréciation de tels risques sur l'ensemble du budget se justifie dans la mesure où les «victimes» potentielles ne sont pas seulement les contribuables des pays donateurs, mais avant tout les citoyens du pays partenaires. Les risques fiduciaires liés à l'aide budgétaire comportent quatre dimensions.

Les risques de transfert: il s'agit de risques proprement liés au transfert de fonds de l'aide budgétaire. Il évoque la possibilité d'un détournement de l'aide budgétaire avant qu'elle ne parvienne au Trésor. Les bailleurs extérieurs commanditent des audits extérieurs pour contrôler ce risque, qui ne s'est jamais concrétisé dans les pays d'intervention du Seco.

Les risques d'exécution non planifiée: ceux-ci supposent que le budget n'est pas exécuté conformément au vote du Parlement.

Les risques de non-enregistrement: ils matérialisent la crainte d'une comptabilisation inadéquate des flux financiers, ou encore le fait que les vérifications (contrôles internes, audit externes) soient inexistantes ou ne répondent pas aux exigences de qualité et de délais nécessaires.

Les risques d'utilisation sous-optimale des ressources: cette notion recouvre le concept selon lequel les ressources doivent être engagées selon les principes d'économie (achats au moindre coût), d'efficacité (services publics effectivement fournis) et d'efficacité (par rapport aux objectifs de développement).

L'appréciation et la limitation des risques fiduciaires reposent sur trois types d'outils:

- le diagnostique a priori;
- le contrôle simultané;
- les audits et évaluations a posteriori.

Le diagnostique a priori est particulièrement important en ce qui concerne les appuis budgétaires du Seco. En effet, celui-ci n'entre en matière que lorsque le niveau de risque fiduciaire est acceptable, que l'aide demandée renforce les finances publiques du pays partenaire et qu'elle est agréée par les institutions financières multilatérales.

Des diagnostics externes et indépendants sont en général mandatés par les bailleurs en consultation avec les autorités et entrepris de façon indépendante. Ils suivent la méthodologie PEFA («Public Expenditure and Financial Accountability»), développée avec le soutien de la Suisse, et permettent de mesurer le risque à l'entrée, ainsi que le progrès dans le renforcement des finances publiques⁸. Dans les pays où le Seco est présent, les systèmes nationaux de gestion et de contrôle des finances publiques comportent des contrôles simultanés de la dépense qui limitent les risques. Il est évident que la qualité des systèmes nationaux dépend des capacités locales. Celle-ci est évaluée régulièrement et le fonctionnement effectif des organes de contrôle est au cœur du dialogue politique entre bailleurs et autorités.

Les autres dimensions de la corruption (dessous-de-table, «petite corruption», pots-de-vin, caisses noires, trafics d'influence, etc.), quoique dommageables au développement, ne posent pas un risque plus direct à l'aide budgétaire qu'à d'autres types de coopération. Le dialogue politique auquel l'aide budgétaire donne lieu, peut, par contre, permettre d'en faire état en toute transparence. Ainsi, des réformes institutionnelles (telle celle du système judiciaire ou de la fonction publique) ont été retenues comme conditions à l'aide budgétaire dans certains pays partenaires. L'impact réel de telles mesures faire l'objet d'un suivi régulier.

- a. Pour plus de renseignements sur l'initiative PEFA, voir www.pefa.org.

Encadré 2

Références

- Arndt Channing, Jones Sam et Tarp Finn, *Aid and Development: The Mozambican Case*, Discussion Paper no. 27E, Directorate of Studies and Policy Analysis, 2006. Disponible sous www.mpd.gov.mz/gest/English.htm, rubrique «Publications».
- Clemens Michael, Radelet Steven et Bhavnani Rikhi, *Counting Chickens When They Hatch: The Short-term Effect of Aid on Growth*, Working Paper 44, Center for Global Development, 2004. Disponible sous www.cgdev.org, rubrique «Publications».
- Easterly William, *The White Man's Burden*, The Penguin Press, 2006.
- Isard Peter, Lipschitz Leslie, Mourmouras Alex et Yontcheva Boriana, *The Macroeconomic Management of Foreign Aid: Opportunities and Pitfalls*, Fonds monétaire international, 2006.
- Koeberle Stefan, Stavreski Zoran et Walliser Jan, *Budget Support as More Effective Aid?*, Banque mondiale, 2006.

gétaire est, inversement, une caisse de résonance idéale pour diffuser les expériences positives du terrain et favoriser leur application à plus grande échelle.

Des risques bien identifiés

Comme toute forme de coopération au développement, l'aide budgétaire comporte des risques. Ceux-ci sont, toutefois, identifiables au préalable et des stratégies de mitigation peuvent être adoptées pour limiter leur impact. Le *risque de corruption* vient immédiatement à l'esprit quant on songe à des ressources mises à disposition de façon non-affectée en faveur des pays en développement. L'évaluation réalisée dans le cadre de l'OCDE a eu le grand mérite de démystifier cette question. En premier lieu, il s'est avéré que l'aide budgétaire n'est pas plus vulnérable au risque de corruption que celle apportée sous forme de projets⁸. Il est, en outre, possible de bien identifier les composantes du risque fiduciaire qui affecte l'aide budgétaire (voir encadré 1).

Un second type de risques a trait aux *vulnérabilités macroéconomiques*. D'une part, un afflux massif de financement extérieur sous forme d'aide pourrait déclencher un phénomène de «syndrome hollandais», autrement dit une appréciation réelle de la monnaie locale et donc une perte de compétitivité causée par l'augmentation soudaine de la demande pour des biens et services des secteurs protégés (ou non-échangeables). Ce type de phénomène parfois observé dans les pays où une ressource naturelle abondante est découverte et exploitée, n'a pas encore été empiriquement démontré pour des pays ayant reçu des flux importants d'aide. Cela étant, le risque ne peut être écarté et c'est la raison pour laquelle la gestion macroéconomique a une telle importance dans le dialogue politique⁹. Un autre risque relatif à la gestion macroéconomique, a trait au possible aléa moral que susciterait la mise à disposition de ressources budgétaires extérieures et qui pourrait provoquer un relâchement de l'effort nécessaire à la mobilisation de ressources internes. Ce risque ne s'est pas non plus vérifié jusqu'ici, même si la pression fiscale n'augmente que très lentement dans les pays concernés. Le Seco s'engage partout où il intervient à ce que cette question soit pleinement intégrée au dialogue politique.

Finalement, un dernier risque à ne pas négliger a trait au *processus du dialogue politique lui-même*, qui pourrait se résumer à des échanges de vues entre gouvernements bénéficiaires et bailleurs, laissant sur la touche les institutions démocratiques locales (comme les parlements), les collectivités décentralisées ou encore les représentants des sociétés civiles ou des secteurs privés. L'évaluation de l'OCDE

ne s'étend pas en détail sur cette importante question, mais l'expérience du Seco montre que la *participation des acteurs de la société civile* pose un double défi, à savoir:

- favoriser l'accès à une information pertinente en ce qui concerne le budget de l'État et les politiques macroéconomiques;
- renforcer les capacités des associations pour qu'elles puissent traiter cette information et l'utiliser pour prendre position.

La participation des acteurs non-gouvernementaux au dialogue fait partie des conditions de l'aide budgétaire suisse, car ils sont souvent les mieux placés pour juger de l'efficacité de l'action publique dans leur pays. Par ailleurs, loin de favoriser la centralisation des ressources, l'aide budgétaire permet un dialogue approfondi sur les conditions et modalités de la décentralisation budgétaire, comme au Mozambique.

Quel rôle et avantage pour la Suisse?

En dépit des difficultés de tirer un bilan définitif sur l'impact final de l'aide budgétaire, les conclusions globalement favorables auxquelles est parvenue l'évaluation ainsi que les expériences de terrain de la Suisse dans les pays où elle applique cet instrument, confirment que ce type de coopération est essentiel dans certains cas. Cela étant, même si l'instrument fait ses preuves, il faut continuellement examiner son intérêt dans le contexte de l'aide bilatérale suisse et évaluer la valeur ajoutée qu'il est possible d'apporter au processus.

À cet égard, la Confédération a récemment assumé la présidence des groupes de bailleurs dans pas moins de quatre des cinq pays où l'instrument est mis en œuvre¹⁰. Cette expérience a prouvé qu'une présence forte sur le terrain au travers des bureaux de coopération assure une crédibilité reconnue par les partenaires locaux comme par les autres bailleurs. L'aide budgétaire générale représente, en outre, l'occasion pour la Suisse d'appliquer son engagement à améliorer l'efficacité de la coopération, puisqu'elle répond aux principes de l'appropriation des politiques de développement par les pays partenaires, de la concentration de l'aide sur les priorités locales et de l'harmonisation des pratiques des bailleurs¹¹. Fort de ces constats, le Seco se propose donc de poursuivre son expérience jusqu'ici positive avec l'aide budgétaire, tout en évaluant régulièrement et objectivement les effets sur le terrain.

¹⁰ Burkina Faso, Mozambique, Nicaragua et Tanzanie.

¹¹ Ces principes ont été entérinés dans la déclaration de Paris, signée en mars 2005 par un grand nombre de pays donateurs, dont la Suisse. Voir www.oecd.org, rubriques «Naviguer par direction», «CAD Coopération pour le développement».