



LA GOUVERNANCE ECONOMIQUE : CLEF DU DEVELOPPEMENT ? Introduction au débat

1. La gouvernance économique

Qu'est-ce que la gouvernance économique ?

Développé à l'origine pour rendre compte des formes de gestion des entreprises (Corporate governance), le concept de gouvernance a été étendu à la fin des années 1980 au domaine des affaires publiques.

Dans cette nouvelle acception, le terme apparaît pour la première fois en 1989 dans une étude de la Banque Mondiale dans laquelle celle-ci s'interroge sur les très faibles performances des économies d'Afrique sub-saharienne au cours des années 1980¹. Une brochure publiée en 1992² développe le concept et fait de l'amélioration de la gouvernance dans les pays en développement un objectif majeur de la Banque.

Dans cette brochure, la Banque Mondiale distingue trois dimensions distinctes de la gouvernance : (a) la forme du régime politique ; (b) les processus par lesquels s'exerce l'autorité sur la gestion des ressources économiques et sociales du pays et (c) la capacité du gouvernement à concevoir, formuler et mettre en application des politiques et, en général, à mettre en œuvre les fonctions gouvernementales. Elle indique que la première dimension est au-delà de son mandat et que son attention se porte en conséquence sur les seules deuxième et troisième dimensions. En conséquence, elle définit la gouvernance comme « la manière dont le pouvoir de gestion des ressources économiques et sociales du pays s'exerce pour le développement du pays. » (the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development). Dans ce cadre, elle met en exergue quatre aspects de la gouvernance qu'elle juge essentiels : (a) la gestion des finances publiques ; (b) la redevabilité (accountability) ; (c) le cadre légal et réglementaire ; (d) la transparence et l'information.

Dans la suite de ce texte nous restreindrons encore le champ de la gouvernance économique à la seule gestion des finances publiques (GFP), les aspects de redevabilité, de transparence et d'information n'étant pris en compte que dans la mesure où ils concernent le processus de GFP.

1 World Bank, Sub-Saharan Africa – from Crisis to Sustainable Growth, 1989
2 World Bank, Governance and Development, 1992

On se doit toutefois de mentionner que certains bailleurs ont de la gouvernance une conception beaucoup plus large que la Banque Mondiale.

Ainsi, pour le PNUD³, la gouvernance est « l'exercice d'une autorité politique, économique et administrative aux fins de gérer les affaires d'un pays. Elle repose sur des mécanismes, des processus et des institutions qui permettent aux citoyens et aux groupes d'exprimer des intérêts, de régler des litiges, et d'avoir des droits et des obligations. » Le PNUD distingue au sein de la gouvernance trois types d'acteurs ayant chacun des responsabilités propres : l'Etat, le secteur privé et la société civile.

La Commission européenne parle quant à elle de gouvernance démocratique, dont elle souligne le caractère multidimensionnel⁴ : « La gouvernance démocratique n'implique pas un modèle institutionnel unique, mais dans une perspective de développement durable, elle met en avant l'affirmation des droits de tous les citoyens. Elle inclut : le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales (y compris la liberté d'expression, d'information et d'association) ; l'appui aux processus de démocratisation et la participation des citoyens dans le choix et le contrôle de ceux qui gouvernent ; le respect de l'État de droit et l'accès pour tous à une justice indépendante ; l'accès à l'information ; un gouvernement qui assure une gestion transparente et qui rend compte devant les institutions appropriées et les électeurs ; la sécurité humaine ; la gestion des flux migratoires ; des institutions efficaces, l'accès aux services sociaux de base, la gestion durable des ressources naturelles et énergétiques et de l'environnement, ainsi que la promotion d'une croissance économique soutenable et de la cohésion sociale dans un climat favorable aux investissements privés ».

On peut se demander si une définition aussi large de la gouvernance, qui met sur le même plan des principes (Etat de droit, indépendance de la justice, redevabilité ...) et ce que l'on peut en attendre (accès aux services sociaux de base, gestion durable des ressources ...) conserve une utilité opérationnelle pour orienter les actions d'aide au développement.

L'appréciation de la gouvernance économique

La gouvernance est l'aune à laquelle les bailleurs jugent la qualité des institutions et des politiques des pays bénéficiaires de leur aide. Cette volonté de porter un jugement exige que soient développés des instruments permettant de mesurer la qualité de la gouvernance et, dans le cas qui nous occupe, de la gouvernance économique, sur une échelle de valeurs capable de différencier la bonne gouvernance de la mauvaise.

Du fait même de la diversité des aspects qu'elle recouvre, la gouvernance donne lieu à de multiples indicateurs. A travers les indicateurs mondiaux de la gouvernance (World Governance Indicators), la Banque Mondiale fournit une synthèse d'une trentaine d'indicateurs regroupés en six dimensions :

- La participation (voice) et la redevabilité
- La stabilité politique et l'absence de violence
- L'efficacité du gouvernement

3 United Nations Development Programme, Governance for sustainable human development, UNDP Policy document, New York, 1997

4 La gouvernance dans le Consensus européen pour le Développement ; Communication de la Commission au Conseil, au Parlement, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des Régions, Août 2006

- La qualité des réglementations
- L'Etat de droit
- Le contrôle de la corruption.

Ces indicateurs, notés de -2,5 à +2,5, couvrent la période 1996-2013 pour 215 pays.

L'indicateur d'efficacité du gouvernement, qui pourrait sembler a priori proche du concept de gouvernance économique au sens donné plus haut à ce terme, conjugue en fait la gouvernance économique au sens strict et des résultats de celle-ci. Il prend en effet en compte, non pas seulement la formulation des politiques publiques et leur mise en œuvre ou l'engagement du gouvernement à appliquer les politiques affichées, mais aussi des résultats des politiques mises en œuvre tels que la qualité de l'administration et des services publics⁵.

La Banque Mondiale porte par ailleurs sur les politiques et les institutions des pays des appréciations (Country Policy and Institutional Assessments ou CPIA) segmentées en 4 domaines et 16 indicateurs :

A. Gestion économique

1. Politique monétaire et gestion du taux de change
2. Politique budgétaire
3. Politique et gestion de la dette

B. Politiques structurelles

4. Commerce extérieur
5. Secteur financier
6. Environnement réglementaire des affaires

C. Politiques d'inclusion sociale et d'équité

7. Egalité entre les sexes
8. Équité en matière d'utilisation des ressources
9. Développement des ressources humaines
10. Protection sociale et droit du travail
11. Politique et institutions relatives à la gestion de l'environnement

D. Politiques et institutions relatives à la gestion des finances publiques

12. Droits de propriété et application du droit
13. Qualité de la gestion budgétaire et financière
14. Efficacité en matière de mobilisation des ressources
15. Qualité de l'administration publique
16. Transparence, redevabilité et corruption dans le secteur public

Les CPIA évaluent sur une échelle de 1 à 6 la qualité des institutions et des politiques en regard de leur capacité supposée à contribuer à la réduction de la pauvreté, à une croissance durable et à une utilisation efficace de l'aide au développement. Ils jouent un rôle important dans l'estimation des notes de performance (Country Performance Ratings), qui sont un des éléments pris en compte pour l'allocation des fonds de l'International Development Agency (IDA) entre les pays éligibles à cette ressource.

Les indicateurs du domaine D (Politiques et institutions relatives à la gestion des finances

5 Kaufmann D., Kraay A. et Mastruzzi M., The World Governance Indicators Methodology and Analytical issues, World Bank, Policy Research Working Paper n°5430, September 2010

publiques) et plus particulièrement le CPIA 13 (Qualité de la gestion budgétaire et financière) correspondent bien au champ de la gouvernance économique au sens restrictif que nous lui donnons ici. Le CPIA 13 évalue la qualité de la gestion budgétaire et financière selon trois dimensions : (a) l'exhaustivité (comprehensiveness) et la crédibilité du budget et son lien aux politiques prioritaires ; (b) l'existence de systèmes de gestion efficaces assurant que la mise en application du budget est contrôlée et prévisible ; (c) une comptabilité et des rapports budgétaires précis, fournis à temps et soumis à audit.

Deux critiques ont été cependant faites au CPIA 13⁶ : il ne fournit aucune information sur les forces et faiblesses qui justifient l'appréciation donnée au système de GFP ; l'appréciation portée sur la GFP de certains pays, dont on rappelle qu'elle joue un rôle dans l'allocation des ressources de l'IDA, a pu être influencée par la politique de prêt de la Banque.

Une mesure alternative de la qualité de la gouvernance économique dans sa dimension budgétaire et financière, qui échappe aux critiques adressées aux CPIA, est constituée par les diagnostics PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) ou Cadres de mesure de la performance de la gestion des finances publiques. Les diagnostics PEFA visent à fournir une appréciation détaillée de « la performance opérationnelle des principaux éléments des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques ». Ils reposent sur une batterie de 28 indicateurs de performance (IP) couvrant six dimensions : (i) crédibilité du budget ; (ii) exhaustivité et transparence ; (iii) budgétisation fondée sur les politiques nationales ; (iv) prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget ; (v) comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers ; (vi) surveillance et vérification externe. Il s'y ajoute trois indicateurs relatifs aux pratiques des bailleurs de fonds, qui sont sans intérêt pour notre propos.

Chacun des indicateurs PEFA est noté de A (très satisfaisant) à D (très insatisfaisant) par référence à quatre situations types précisément décrites. Certains indicateurs prennent en compte différents aspects ou composantes du domaine considéré. Ainsi, par exemple, l'indicateur de transparence des relations budgétaires intergouvernementales (indicateur PI-8) agrège trois composantes : la transparence et l'objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées ; la communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations ; le degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles. Si par principe l'appréciation d'un indicateur composite correspond à celle qui est portée sur sa composante la plus faible, des appréciations plus favorables d'autres composantes de l'indicateur conduisent à nuancer l'appréciation de celui-ci, par exemple de C à C+.

A fin mars 2015, 418 diagnostics PEFA avaient été réalisés dans 149 pays. Sur ce nombre, 256 étaient des diagnostics répétés, qui permettent d'apprécier comment les indicateurs de performance ont évolué entre les dates auxquelles ont été réalisés ces diagnostics⁷.

6 Voir notamment : de Renzio P., Andrews M., Mills M., Does donors support to public financial management reforms in developing countries work ?, ODI Working Paper n° 329, April 2011

7 PEFA, News Flash, April 2015

2. Pourquoi les bailleurs sont-ils soucieux de contribuer à l'amélioration de la gouvernance économique, notamment de la gestion des finances publiques, des pays aidés ?

La qualité de la gouvernance économique est réputée avoir une incidence positive sur l'efficacité de l'aide

L'intérêt porté par les bailleurs à la qualité de la gouvernance des pays bénéficiant de leur aide trouve sa justification dans l'incidence forte que celle-ci aurait sur la croissance et la réduction de la pauvreté et, par suite, sur l'efficacité de l'aide au développement.

Une recherche pionnière sur la relation entre la qualité des institutions et des politiques et l'efficacité de l'aide au développement a été le rapport « Assessing Aid : What works, what doesn't work and why » publié par la Banque Mondiale en 1998⁸, puis actualisé à plusieurs reprises par ses auteurs, Craig Burnside et David Dollar⁹. Cette étude concluait que l'aide au développement contribue à accélérer la croissance économique dans les pays ayant des institutions et des politiques saines mais n'a que peu ou pas d'effet dans les pays où institutions et politiques sont de médiocre ou mauvaise qualité. Elle a suscité une abondante littérature sur le sujet, certaines études appuyant les conclusions de C.Burnside et D.Dollar, d'autres concluant que l'aide est efficace dans tous les cas et que par conséquent la qualité de la gouvernance n'est pas un facteur d'efficacité de l'aide, d'autres enfin avançant que l'aide au développement n'a aucun effet positif sur la croissance quelle que soit la qualité de la gouvernance.

L'étude de C.Burnside et D.Dollar a par ailleurs suscité des recherches portant plus spécifiquement sur les effets de telle ou telle composante de la gouvernance sur l'efficacité de l'aide, ici encore avec des résultats partagés¹⁰. Les études portant sur les effets de la gouvernance économique, et plus spécifiquement sur les effets d'une GFP de qualité, sont toutefois relativement rares.

Il reste que, malgré l'absence de conclusions convergentes des études économétriques sur la relation entre qualité de la gouvernance et efficacité de l'aide, les bailleurs considèrent que l'évidence logique plaide pour l'existence d'une relation positive entre la qualité de la gouvernance et les performances enregistrées par les pays en développement en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté et, en conséquence, entre la qualité de la gouvernance et l'efficacité de l'aide.

S'agissant spécifiquement de la qualité de la GFP, les arguments avancés en faveur d'une incidence positive de celle-ci sur la croissance et la réduction de la pauvreté sont les suivants :

- Une GFP de qualité assure la discipline fiscale, évitant ainsi que ne se développent des déficits budgétaires insoutenables, qui sont source d'instabilité économique (forte

8 World Bank, Assessing Aid : What works, What doesn't work and Why ?, 1998

9 Burnside C. & Dollar D., Aid, Policies and Growth, American Economic Review, 90:4 September 2000 ;
Burnside C. & Dollar D., Aid, Policies and Growth : Revisiting the Evidence, World Bank Policy Research Working Paper n° 3251, March 2004

10 On trouvera une recension de ces études dans le chapitre consacré à la pertinence du CPIA dans l'évaluation faite de cet instrument par l'Independent Evaluation Group de la Banque Mondiale : The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment, An Evaluation, World Bank, 2009

inflation, taux d'intérêt élevés, déficits grandissants de la balance des paiements courants) et découragent l'investissement privé ;

- Elle permet que les ressources fiscales soient allouées entre les secteurs en conformité avec les priorités de la politique du gouvernement, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs formulés dans les documents stratégiques de croissance et de réduction de la pauvreté ;
- L'enregistrement rigoureux et en temps utile des dépenses assure un suivi rapproché de l'exécution du budget, permettant le cas échéant l'adoption de mesures correctives et contribuant à une pleine utilisation des ressources ;
- Le contrôle interne et externe de la dépense publique garantit que celle-ci est conforme au budget voté et que sont respectées les procédures, notamment de passation des marchés, qui permettent aux pouvoirs publics d'obtenir de la dépense publique le meilleur rapport qualité/prix ; il contribue ainsi à améliorer l'efficacité de la dépense publique au bénéfice des citoyens ;
- Une fiscalité transparente, équitable et efficacement appliquée accroît les ressources de l'Etat et par suite sa capacité d'action ;
- Une plus grande transparence de la GFP par l'accès du public aux prévisions budgétaires, aux rapports d'exécution, aux états financiers et aux rapports de vérification externe rend le gouvernement redevable devant les citoyens de l'utilisation qu'il fait des ressources de l'Etat et de la conformité de sa gestion avec les orientations affichées dans la stratégie de développement.

La qualité de la GFP est un élément essentiel de la redevabilité des agences d'aide au développement

Mais les agences d'aide au développement ont une autre raison de se préoccuper de la qualité de la GFP des pays auxquels ils fournissent une aide.

Aussi longtemps que les bailleurs fournissaient essentiellement de l'aide projet et assuraient la gestion de cette aide par leurs propres moyens ou par l'intermédiaire d'unités de gestion de projet appliquant des règles et procédures définies par les bailleurs eux-mêmes, les agences d'aide pouvaient aisément démontrer à leurs mandants qu'elles géraient avec rigueur les fonds qui leur étaient confiés et pouvaient rendre compte de leur action en termes de réalisations physiques¹¹.

L'apport d'une fraction de l'aide au développement sous forme de versements au budget des Etats (aide budgétaire), les annulations de dette¹² et, plus généralement, l'utilisation grandissante par les bailleurs des systèmes de gestion des Etats bénéficiaires en application des recommandations de la Déclaration de Paris et de ses suites, ont rendu caduc ce mode de rapportage.

Certes, les appuis budgétaires et les allègements de dette ne représentent qu'une fraction très

11 On sait toutefois qu'en raison de la fongibilité de la dépense publique cet affichage des réalisations de l'aide pouvait être trompeur

12 Pour autant que l'abandon de créances irrécouvrables puisse être considéré comme relevant de l'aide

modeste – moins de 10% - de l'aide au développement.

Engagements d'aide publique au développement – Tous bailleurs

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
En millions de US\$ aux prix courants									
Aide sectorialisable	113 312	116 378	122 612	145 797	142 610	154 861	157 665	163 199	174 719
Appui budgétaire	3 323	3 113	4 701	8 130	7 409	4 934	4 433	4 495	9 139
Aménagements de dette	26 053	23 203	13 753	11 291	2 747	4 869	4 521	3 203	3 769
En pourcent de l'aide sectorialisable									
Appui budgétaire	2.9%	2.7%	3.8%	5.6%	5.2%	3.2%	2.8%	2.8%	5.2%
Aménagements de dette	23.0%	19.9%	11.2%	7.7%	1.9%	3.1%	2.9%	2.0%	2.2%

Source : OCDE/DAC

Mais, comme le révèle le rapport de l'OCDE sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris pour l'année 2014¹³, environ la moitié des décaissements d'aide au développement effectués en 2013 au bénéfice d'instances gouvernementales ont utilisé les systèmes de GFP des pays aidés : exécution de la dépense par l'administration du pays bénéficiaire (53,1%), rapports financiers établis selon les pratiques du pays bénéficiaire (50,4%), audit de la dépense par la Cour des Comptes du pays bénéficiaire (50,5%), utilisation des procédures de passation de marchés du pays bénéficiaire (41,7%).

Dans ces conditions, la seule possibilité pour les agences d'aide de démontrer leur souci de rigueur dans la gestion des fonds mis à leur disposition et de rassurer leurs mandants sur le fait que ces fonds conduisent à des réalisations est de s'assurer que la GFP des pays bénéficiaires est aussi saine que le permet le niveau de développement du pays aidé¹⁴ et, si nécessaire, de contribuer à l'amélioration de sa qualité.

13 OCDE/UNDP, Making Development Co-operation more Effective : 2014 Progress Report, 2014

14 Il y a une forte corrélation entre le PIB par tête d'un pays et la qualité de son système de GFP. Voir plus loin le chapitre 4.

3. Quelles actions les bailleurs ont-ils menées pour améliorer la gouvernance économique des pays aidés ?

Augmentation des aides à l'amélioration de la GFP

La banque de données de l'OCDE/DAC sur l'aide publique au développement fournit pour la période 2005-2013 une décomposition par secteurs des engagements des bailleurs membres du DAC. Un des secteurs distingués dans cette statistique est celui des aides aux gouvernements et à la société civile.

Ces chiffres, dont on peut supposer qu'ils recouvrent les aides à l'amélioration de la gouvernance au sens le plus large, y inclus celles qui visent au renforcement de la capacité des organisations de la société civile à intervenir sur les décisions publiques, ne font pas apparaître d'augmentation significative en valeur relative des aides à ce domaine.

Engagements d'aide publique au développement – Aide aux gouvernements et à la société civile
En millions de US dollars courants

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Aide sectorialisable	113 312	116 378	122 612	145 797	142 610	154 861	157 665	163 199	174 719
Gouvernement et société civile	11 018	11 536	13 248	14 100	14 387	14 933	17 534	15 257	15 725
Gvt et Société civile en %	9.7%	9.9%	10.8%	9.7%	10.1%	9.6%	11.1%	9.3%	9.0%

Source : OCDE/DAC

S'agissant plus spécifiquement des aides à la gouvernance économique, Paolo de Renzio, Matt Andrews et Zac Mills¹⁵ ont obtenu du DAC communication des engagements d'aide publique ciblés sur l'amélioration de la gestion du secteur public (public sector financial management). A l'examen de ces données, il leur est toutefois apparu qu'elles sont inexploitable car elles incluent des projets n'ayant que peu de rapport avec la GFP alors qu'à l'opposé des interventions relevant directement de ce domaine ne sont pas comptabilisées. Face à cette situation, de Renzio et ses co-auteurs ont procédé à une enquête directe auprès de 13 agences d'aide dont la statistique du DAC donne à penser qu'ils fournissent 90% de l'aide à la GFP. Il ressort de cette enquête que le montant des aides à la GFP fourni par ce groupe de bailleurs est passé d'environ 60 millions de US\$ en 1995 à plus de 400 millions en 2008. Ces résultats attestent de ce que les bailleurs portent une attention grandissante à la GFP et lui ont consacré au cours des dernières années des moyens en forte croissance, même si les chiffres considérés restent faibles en regard du montant global de l'aide publique au développement.

Cette appréciation est corroborée par une évaluation des 467 programmes d'appui aux réformes du secteur public financés par la Banque Mondiale entre 1999 et 2006. Le rapport d'évaluation¹⁶ relève que les sommes allouées à la GFP au sein des prêts à la réforme du secteur public sont passées en moyenne de 129,6 millions de dollars par an sur la période 1990-1999 à 912,0 millions de dollars par an sur la période 2000-2006. Parallèlement les

15 De Renzio P., Andrews. et Mills Z., Does donor support to public financial management reforms in developing countries work ?, ODO Working Paper n° 329, April 2011

16 World Bank, Public Sector Reform : What works and why, World Bank Independent Evaluation Group, 2008

subventions au développement institutionnel (IDF grants) ciblés sur la GFP sont passées entre les mêmes dates de 3% à 18% du total de ces dons. Enfin, les conditionnalités relatives à la GFP associées aux prêts aux politiques de développement (Development Policy Loans) de la Banque se sont multipliées alors que le nombre global des conditionnalités tendait à diminuer.

Forme et objet des aides à l'amélioration de la GFP

S'il n'existe pas de statistique fiable sur le montant global des aides consacrées par les bailleurs à la GFP, il n'en existe évidemment pas davantage sur la forme qu'ont revêtues ces aides et sur les aspects de la GFP qu'elles ont ciblés.

En conséquence, on se limitera à quelques observations qualitatives sur les caractéristiques des aides de la Banque Mondiale et de l'Union européenne à ce domaine.

Les appuis de la Banque Mondiale à l'amélioration de la gouvernance économique relèvent de trois catégories :

- La réalisation de diagnostics des systèmes de finance publique : Revues de dépenses publiques (Public Expenditure Reviews et Public Expenditure Tracking Surveys) et analyses fiduciaires (Country Financial Accountability Assessments, Country Procurement Assessments et Integrated Fiduciary Assessments). Ces travaux, s'ils sont conduits en premier lieu pour les besoins de la Banque, sont une source d'information utile pour les gouvernements désireux de corriger les faiblesses de leurs systèmes de GFP. L'évaluation des activités de la Banque dans le domaine des réformes au secteur public¹⁷ indique qu'à la fin de l'année 2006 des analyses fiduciaires datant de cinq ans ou moins étaient disponibles pour 85% des pays éligibles à l'IDA. La Banque Mondiale réalise par ailleurs, seule ou en association avec d'autres bailleurs, des diagnostics PEFA qui diffèrent des diagnostics mentionnés précédemment par le fait qu'ils sont menés en étroite coopération avec les gouvernements concernés.
- Le financement par les dons au développement institutionnel (Institutional Development Grants - IDG) d'opérations de développement des capacités. Entre 1995 et 2006, 256 IDGs ont été accordés par la Banque, dont 191 (74,6%) portaient sur la GFP (185 IDGs) ou l'administration fiscale (6 IDGs).
- Le financement par des prêts de programmes exclusivement ciblés sur la mise en œuvre de réformes de la GFP ou, plus fréquemment, de programmes dans lesquelles des actions de réforme de la GFP sont une composante d'un ensemble plus large. Sur les 1.764 programmes initiés entre 1980 et 2015 par la Banque Mondiale dans le cadre de ce qu'elle désigne comme « Governance Global Practice », 734 (41,6%) avaient une composante GFP représentant 25% ou plus de leur budget. La composante GFP de ces projets inclut fréquemment des investissements importants pour la création de systèmes intégrés de gestion et d'information financière ou le développement de services de e-gouvernement.

A travers ses IDGs et ses prêts, la Banque Mondiale a activement promu l'élaboration de cadres de dépense à moyen terme (CDMT) dont des travaux récents donnent à penser qu'ils contribuent à une amélioration des performances en matière de discipline budgétaire et

17 World Bank (2008), op. cité

d'allocation des ressources¹⁸.

S'agissant de l'Union européenne, il ressort de l'examen de 18 évaluations pays conduites par ADE et comportant une question évaluative sur l'aide à la GFP et ses effets, que, hormis quelques projets d'assistance technique, principalement dans les pays de l'ex-Union Soviétique où les systèmes de GFP devaient être entièrement reconstruits, les aides de l'UE à l'amélioration de la GFP se sont inscrites dans la majorité des cas dans le cadre de programmes d'appui budgétaire dont l'objet s'étend généralement au-delà de la seule réforme de la GFP.

Une des conditions d'éligibilité d'un pays en développement à un appui budgétaire de l'Union européenne, quel qu'en soit l'objet, est en effet l'existence d'un programme du gouvernement pertinent et crédible de réforme de la GFP¹⁹. La pertinence fait référence au degré selon lequel les faiblesses majeures de la GFP – telles qu'identifiées par un diagnostic PEFA – sont prises en compte dans un programme de réforme. La crédibilité renvoie au caractère adéquat du séquençage, des dispositions institutionnelles, de la volonté politique d'engager les réformes et du bilan de leur mise en œuvre.

L'exécution du programme d'appui budgétaire, notamment le décaissement des tranches annuelles, exige que cette condition initiale soit maintenue pendant toute la durée du programme.

Si cette condition d'éligibilité et d'exécution des appuis budgétaires est présente dans les programmes de l'UE depuis que celle-ci a entrepris, à la fin des années 1990, de fournir une partie de son aide sous cette forme, une nouvelle condition a été introduite plus récemment. Il s'agit de la transparence et du contrôle du budget. L'éligibilité à un programme d'appui budgétaire est conditionnée à la publication par le gouvernement soit de la proposition de budget de l'exécutif, soit du budget adopté pour le cycle budgétaire précédent ou actuel. L'exécution du programme d'appui budgétaire est subordonnée à des progrès satisfaisants en ce qui concerne la mise à la disposition du public d'informations budgétaires exhaustives et de qualité accessibles en temps opportun.

Dans le cadre de ces programmes d'appui budgétaire, les aides de l'Union européenne à l'amélioration de la qualité de la GFP interviennent à différents niveaux et sous des formes diverses :

- Financement, éventuellement en association avec d'autres bailleurs, d'un diagnostic PEFA de la GFP ;
- Fourniture d'une assistance technique au gouvernement pour la formulation du programme de réforme de la GFP ;
- Prise en compte dans le budget de l'appui budgétaire de tout ou partie des coûts induits par le programme de réforme de la GFP ;
- Inclusion dans le programme d'appui budgétaire d'indicateurs de performance de la GFP, qui influent sur le montant de la tranche variable effectivement décaissée ;
- Dialogue de politique avec le gouvernement sur la mise en œuvre du programme de

¹⁸ Voir plus loin Chapitre 5

¹⁹ Commission Européenne, Lignes directrices sur l'appui budgétaire, septembre 2012

réforme de la GFP ;

- Fourniture d'assistance technique à la mise en œuvre de certaines composantes du programme de réforme de la GFP, à la demande du gouvernement et sur la base des ressources, souvent très limitées, prévues à cet effet dans le budget du programme d'appui budgétaire ou à partir d'autres ressources du programme indicatif national d'aide de l'UE.

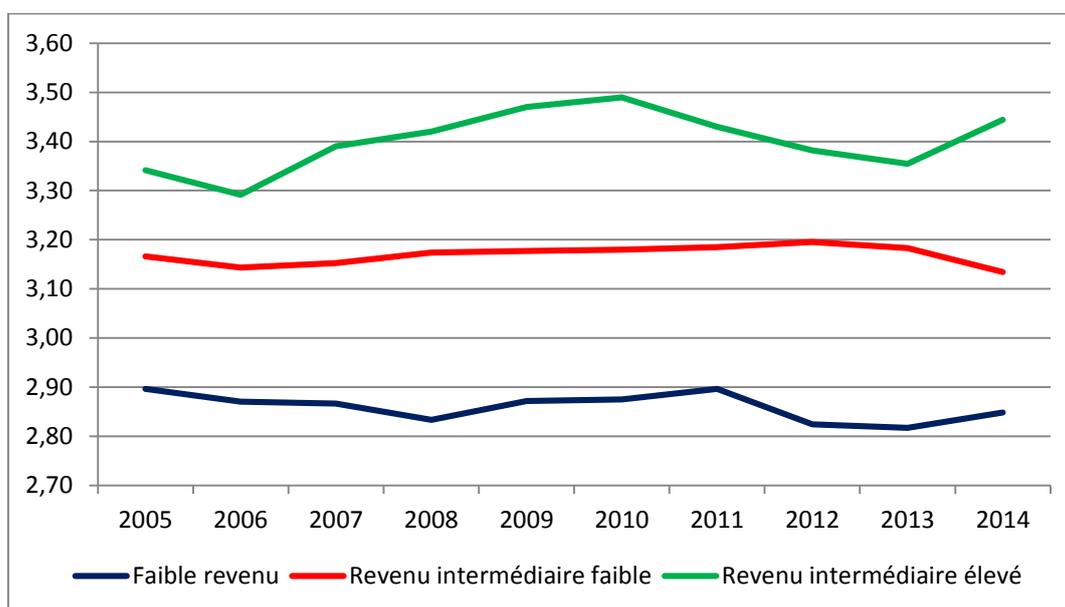
Ayant pour objectif de corriger les principales faiblesses du système de GFP révélées par le diagnostic PEFA, les aides de l'UE à la réforme de la GFP visent, selon la recommandation d'Allen Schick, à établir celle-ci sur des fondements sains (« Put the basics right ») avec toutefois dans certains cas des prolongements vers l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ou le passage d'un budget classique à un budget par programmes.

4. L'attention portée par les bailleurs à la gouvernance économique contribue-t-elle à l'amélioration de sa qualité ?

L'observation statistique

La Banque Mondiale publie depuis 2005 les indicateurs CPIA pour les pays éligibles aux prêts de l'IDA. Le graphique ci-dessous présente l'évolution du CPIA 13, dont on rappelle qu'il reflète l'appréciation portée par la Banque sur la qualité de la gestion budgétaire et financière, pour les pays à faible revenu, les pays à revenu intermédiaire faible et les pays à revenu intermédiaire élevé. Le CPIA s'exprime à travers une note s'étageant entre 1 (très mauvais) à 6 (très bon).

Graphique 1 : Evolution du CPIA 13 (2005-2014)



Ce graphique suscite deux remarques :

- La qualité de la gestion budgétaire et financière, telle qu'appréciée par le CPIA 13, ne montre sur la période de 10 ans considérée aucune tendance à l'amélioration dans les trois groupes de pays. Il semblerait donc que les interventions des bailleurs en appui à l'amélioration de la GFP soient restées sans effet, à tout le moins à l'échelle des groupes de pays classés par niveau de revenu.
- La qualité de la gestion budgétaire et financière est plus élevée pour les pays à revenu intermédiaire élevé que pour les pays à revenus intermédiaire faible et pour ceux-ci que pour les pays à faible revenu. On ne saurait évidemment déduire de cette observation qu'une GFP de qualité contribue à l'augmentation du PIB. S'il y a entre ces variables une relation de cause à effet, elle va plus vraisemblablement du revenu par tête à la GFP, les pays à revenu moyen ou élevé pouvant consacrer à cette dernière des moyens humains et matériels inaccessibles aux pays les plus pauvres.

Les analyses économétriques

Paolo de Renzio et al.²⁰ ont tenté de répondre à la question énoncée dans le titre de ce chapitre par une analyse économétrique des relations entre la qualité de la GFP et un certain nombre de variables parmi lesquelles le montant de l'aide à l'amélioration de la GFP fournie par les bailleurs. Une première analyse, portant sur une centaine de pays, retenait comme indicateur de qualité de la GFP l'appréciation moyenne portée sur l'ensemble des 28 indicateurs de performance PEFA de ces pays, ces appréciations étant converties en notes de 1 à 4. Une limitation de cette approche est que, utilisant les appréciations PEFA à une date donnée, elle ne permettait pas de mettre en évidence les éventuelles évolutions dans le temps de la GFP des pays concernés. Pour contourner cette difficulté, les auteurs ont mené une seconde analyse utilisant, sur un échantillon réduit de 19 pays africains, des indicateurs de qualité de la GFP combinant les appréciations PEFA et celles produites par le FMI et la Banque Mondiale pour juger la GFP des pays éligibles à l'initiative pays pauvres très endettés (IPPTE).

Il ressort de ce travail que :

- Les différences de qualité de la GFP entre pays s'expliquent au premier chef par des variables socio-économiques : PIB par tête, taux de croissance du PIB, population, ouverture aux échanges extérieurs²¹, dépendance à l'endroit des exportations de produits primaires. Comme noté plus haut à propos du CPIA, le constat d'une corrélation entre la qualité de la GFP et le niveau du PIB ou son taux de croissance n'implique évidemment pas qu'une amélioration de la qualité de la GFP stimulerait la croissance économique. La relation est plus vraisemblablement inverse : la qualité de la GFP s'améliore avec le niveau de développement. Dès lors, on peut se demander si les interventions visant à améliorer la GFP de pays ayant un faible niveau de développement ne sont pas vouées à une relative inefficacité à court et même moyen terme.
- La qualité de la GFP est toutefois corrélée positivement à l'aide ciblée sur ce domaine ou, en d'autres termes, la qualité de la GFP est d'autant meilleure que les pays ont reçu davantage d'aide à l'amélioration de leur GFP, particulièrement sous la forme d'assistance technique. Les auteurs notent cependant que (i) les effets de l'aide sont faibles : une augmentation du volume de l'aide à l'amélioration de la GFP d'un pays à hauteur de 40 à 50 millions de US\$ contribuerait à une amélioration d'un demi-point de sa note PEFA (soit l'équivalent d'une appréciation passant de C à C+) et (ii) on ne peut exclure que cette relation positive entre volume de l'aide et qualité de la GFP s'explique par une inclination des bailleurs à fournir davantage d'aide à ce domaine à des pays qui ont déjà une GFP de relativement bonne qualité ou dont la qualité s'améliore.
- La relation est également positive entre la qualité de la GFP et la proportion de l'aide au développement apportée sous forme d'appui budgétaire. Mais on peut se demander ici encore si la relation de cause à effet ne va pas de la GFP à l'appui

20 Paolo de Renzio et al. (2011), op. cité

21 Les auteurs notent avec surprise, mais sans pouvoir l'expliquer, que la relation économétrique entre ouverture au commerce et qualité de la GFP est négative : une plus grande ouverture aux échanges extérieurs contribuerait à détériorer la qualité de la GFP.

budgétaire plutôt que l'inverse ; les bailleurs, soucieux de leur redevabilité, pourraient être d'autant plus enclins à fournir un appui budgétaire à un pays que la qualité de sa GFP les rassure sur l'usage qui sera fait de leur aide²².

- Une aide à la GFP étendue sur plusieurs années favorise l'obtention de résultats significatifs (i) sur les phases amont du cycle de la dépense publique (préparation et adoption du budget) mais moins nettement sur l'aval (enregistrement et reddition des comptes, contrôles externes et internes), (ii) sur l'introduction de nouvelles procédures sans que cela s'accompagne dans tous les cas d'une mise en œuvre effective de ces procédures et (iii) préférentiellement sur des processus impliquant un petit nombre d'acteurs centraux, typiquement le ministère des Finances.
- A la différence de la durée de l'aide, le volume de l'aide est positivement corrélé à des progrès sur les stades aval de la GFP. De Renzio et al. attribuent ce résultat aux projets de mise en place de systèmes intégrés de gestion et information financière, qui ont pour but d'améliorer l'enregistrement des opérations et la reddition des comptes mais dont le coût est élevé et qui, en conséquence, représentent une part importante du volume de l'aide à la GFP.

Prenant avantage de l'augmentation du nombre des pays pour lesquels un diagnostic PEFA a été réalisé et du nombre grandissant des diagnostics répétés, qui permettent d'apprécier comment la qualité de la GFP a évolué, Vera Fritz, Stephanie Sweet et Marijn Verhoeven ont prolongé les travaux de de Renzio et al. sur les facteurs structurels influant sur la qualité de la GFP²³.

Après avoir converti les appréciations PEFA en notes de 1 à 4, Fritz et al., à la différence de de Renzio, ont adopté comme indicateur de la qualité de la GFP non pas la note moyenne de l'ensemble des indicateurs de performance PEFA mais la note moyenne des seuls indicateurs relatifs à la dépense publique, laissant de côté les indicateurs traitant de la discipline budgétaire et ceux relatifs à la fiscalité²⁴.

Cette différence ne change pas fondamentalement les résultats. Fritz et al. constatent que les caractéristiques socio-économiques des pays, en particulier leur PIB par tête et son taux de croissance, sont des facteurs déterminants de la qualité de la GFP. Ces facteurs structurels « expliqueraient » 40% des variations de la GFP dans l'échantillon de 120 pays étudiés. Cependant, les auteurs notent également qu'il y a une très grande dispersion des pays de part et d'autre de la droite de régression visualisant la relation entre le PIB par tête et l'indicateur de qualité de la GFP. Ainsi, par exemple, Belize et le Pérou, deux pays latino-américains, ont un niveau de PIB par tête très voisin. Mais tandis que le Pérou affiche un indicateur de qualité de sa GFP très supérieur à ce que laisserait attendre la relation statistique entre le PIB par tête et la qualité de la GFP, Belize se distingue au contraire par une GFP de très pauvre qualité, comparable à celle de l'Irak ou d'Haïti. La qualité de la GFP ne relève donc pas d'une quelconque fatalité socio-économique structurelle, qui rendrait vaine toute tentative de

²² Cette réserve ne vaut pas pour l'Union européenne, qui ne subordonne pas la fourniture d'appui budgétaire à une qualité minimum de la GFP mais à l'existence d'un programme de réforme de celle-ci.

²³ Fritz V., Sweet S. and Verhoeven M., Strengthening Public Financial Management : Exploring Drivers and Effects, World Bank Policy Research Working Paper n°7084, November 2014

²⁴ Indicateurs PI-5 à PI-28 à l'exclusion des indicateurs PI-13 à PI-15

l'améliorer. Si un faible PIB/tête constitue un handicap à la mise en place d'un système de GFP performant, ce handicap peut être surmonté.

De surcroît, analysant cette fois les variations dans le temps de l'indicateur de GFP, Fritz et al. observent que les variables socio-économiques, si elles ont une influence forte sur la qualité de la GFP, n'en ont pas sur son évolution. Le facteur clef des variations enregistrées par la qualité de la GFP est son niveau en début de la période considérée, les pays ayant à l'origine une GFP de médiocre qualité étant ceux qui enregistrent le plus fréquemment des améliorations.

S'agissant de l'influence de l'aide sur l'amélioration de la GFP, Fritz et al. concluent de leurs analyses que celle-ci n'est pas statistiquement significative. Mais à la différence de de Renzio, elles ont retenu comme indicateur de l'aide non pas le volume de l'aide ciblée sur la GFP mais l'aide totale exprimée en pourcentage du Revenu National Brut des pays aidés. Il n'est dès lors pas surprenant qu'un indicateur aussi peu spécifique ne conduise pas à des résultats probants.

Les évaluations

Une autre source d'information sur l'évolution de la qualité de la GFP dans les pays en développement et sur le rôle possible de l'aide dans son amélioration réside dans les évaluations de projets et programmes et les évaluations pays.

L'unité d'évaluation de la Banque Mondiale a réalisé en 2008 une évaluation des interventions de la Banque en appui aux réformes du secteur public²⁵. Ce rapport fait une large place aux interventions portant sur la GFP.

Les évaluateurs avancent que les deux tiers des pays qui ont obtenu un prêt de la Banque destiné à réformer leur système de GFP ont enregistré une amélioration de leur CPIA. Ils notent également que, parmi les prêts à la réforme du secteur public retenus dans leurs études de cas, la GFP est le domaine dans lequel des résultats positifs ont été le plus souvent enregistrés. La préparation du budget et le rapportage, observent-ils, sont les domaines qui ont reçu le plus d'attention de la Banque et où les meilleurs résultats ont été obtenus tandis que les phases aval du cycle de dépenses, telles que les marchés publics et l'audit, ont été relativement délaissées.

Le rapport d'évaluation note encore que les progrès ont été inégaux, à la fois entre les pays et entre les différents types d'indicateurs. Les résultats des interventions de la Banque auraient été meilleurs, jugent les évaluateurs, (i) si une analyse plus approfondie avait été faite des institutions et de la gouvernance des pays bénéficiaires des interventions²⁶, (ii) si une plus grande attention avait été portée aux fondamentaux de la GFP avant de préconiser l'adoption d'outils de GFP sophistiqués et (iii) si la Banque avait soutenu les systèmes locaux de passation de marchés plutôt que de recourir à des unités de gestion de projet utilisant ses propres procédures. Les conditionnalités ont été plus efficaces lorsque, plutôt que d'imposer des mesures spécifiques, elles portaient sur les résultats de la GFP, laissant aux gouvernements des pays la responsabilité de prendre les mesures nécessaires à l'obtention de ces résultats et

25 World Bank (2008), op. cité

26 Cette observation pose question sur la qualité des diagnostics réalisés par la Banque ou sur la prise en compte de ces diagnostics dans la formulation des projets.

de faire appel autant que nécessaire à l'assistance technique de la Banque.

L'examen des 18 évaluations pays conduites par ADE font pareillement apparaître des progrès de la qualité de la GFP induits ou stimulés par les interventions de l'Union européenne mais aussi le caractère souvent limité de ces progrès, la fragilité parfois des résultats obtenus et des situations d'échec.

Le Maroc (évaluation des appuis budgétaires 2005-2012) offre un exemple de réussite où appui financier, dialogue stratégique lors de l'élaboration des programmes de réformes et un important accompagnement technique ont contribué à des améliorations significatives de la gestion des finances publiques et des ressources humaines et favorisé l'introduction de principes de performance et de transparence ainsi qu'une dynamique positive de changement et une nouvelle culture au sein de l'administration publique.

L'évaluation des programmes MEDA 2000-2006 relève que ceux-ci ont contribué à accélérer et à approfondir les réformes qu'ils ciblaient, en particulier lorsque la Commission a assuré un suivi rapproché de la mise en œuvre des réformes et conduit un dialogue de politique continu avec les autorités et les autres bailleurs. Elle souligne également que les interventions de l'UE ont été d'autant plus efficaces qu'elles ont appuyé des réformes que les gouvernements étaient déterminés à mettre en œuvre.

Au départ d'une GFP de très médiocre qualité, les interventions de l'UE au Togo ont aidé à mettre en place les fondamentaux d'une gestion plus saine des finances publiques et impulsé des réformes d'importance de la passation des marchés et du contrôle de la dépense publique.

D'autres interventions ont donné des résultats plus mitigés.

Ainsi, l'évaluation Nicaragua 1998-2008 fait état de progrès s'agissant du cadre légal et réglementaire relatif à la Loi de Finance, de la préparation du budget, de l'implication du Parlement dans l'examen du projet de budget et des procédures de passation de marchés ainsi que vers une programmation budgétaire à moyen terme. Mais elle pointe également une insuffisance chronique de financement de la maintenance des infrastructures publiques et de faibles avancées en matière de transparence, de redevabilité et de participation.

Les appuis budgétaires fournis à la Tanzanie entre 2005 et 2011 ont contribué à des améliorations en matière de recouvrement de l'impôt, de passation de marchés et d'audit externe. Mais les faiblesses relevées par les diagnostics PEFA dans les domaines clef de la formulation du budget, de son exécution, de l'enregistrement et de la comptabilisation des dépenses n'ont pas été corrigées tandis que les risques financiers liés à des institutions hors budget ont continué de s'alourdir. L'évaluation note que cette situation s'explique au moins en partie par la faiblesse de l'assistance technique fournie en complément de l'appui budgétaire.

Au Burundi (évaluation 2012-2015), les indicateurs de performance retenus dans les programmes d'appui budgétaire et l'assistance technique ont créé des incitants à la refonte du cadre légal des finances publiques et contribué à une meilleure gestion de trésorerie et à des progrès en matière de transparence. Mais ces programmes n'ont ni favorisé un séquençage adéquat des réformes, ni permis une meilleure coordination des bailleurs.

La fragilité des résultats obtenus peut être illustrée par le cas du Honduras. Alors que des

progrès importants avaient été enregistrés entre 2003 et 2007 en matière de programmation, d'enregistrement, de comptabilité et de contrôle des dépenses ainsi que par la centralisation des ressources sur un compte unique du Trésor, la situation s'est profondément détériorée entre 2007 et 2009 au point que plusieurs bailleurs ont suspendu leurs programmes d'appui budgétaire.

Enfin, les interventions de l'UE visant à encourager la réforme de la GFP ont dans certains pays abouti à des échecs.

L'évaluation de la coopération avec le Lesotho (2008-2013) note que les effets du programme d'appui budgétaire sur les capacités de programmation budgétaire et d'exécution du gouvernement et plus largement sur l'amélioration de la GFP ont été très sévèrement limités par la faiblesse générale de l'administration publique et du leadership politique.

Au Salvador (évaluation 1998-2008), où la réforme de la GFP avait été engagée longtemps avant que l'UE n'intervienne, son intervention, selon les évaluateurs, n'a eue aucune contribution significative.

En Ethiopie (évaluation 1996-2003) les tentatives pour associer aux appuis budgétaires des projets d'assistance technique ciblant la GFP n'ont, de l'avis des évaluateurs, produit aucun résultat notable.

5. Quels sont les effets de l'amélioration de la gouvernance économique ?

Des faits exposés dans le chapitre précédent, il ressort que l'aide au développement contribue, quoique de manière inégale et sans toujours éviter les échecs, à une amélioration de la qualité de la GFP dans les pays bénéficiant de l'aide internationale. On lit en filigrane des évaluations que les progrès les plus significatifs sont obtenus dans les pays où les objectifs poursuivis par les bailleurs rencontrent une volonté politique forte du gouvernement ou, mieux encore, lorsque les bailleurs mettent leurs capacités au service de programmes de réforme émanant des gouvernements eux-mêmes.

Pour autant, l'information disponible ne nous dit pas si les effets directs attendus de cette amélioration des systèmes de GFP se matérialisent, si la discipline fiscale est mieux assurée, si l'allocation des ressources reflète les priorités des stratégies affichées, si l'argent public est dépensé avec rigueur et si l'efficacité de la dépense publique s'accroît, si les gouvernements se tiennent redevables devant les citoyens de leurs choix stratégiques et de l'emploi qu'ils font de l'argent public.

Elle nous dit encore moins si, à supposer que ces effets directs soient obtenus, il en résulte davantage de croissance et une répartition des fruits de cette croissance qui assure une réduction de la pauvreté.

S'agissant des effets directs de l'amélioration de la qualité de la GFP, deux tentatives ont été faites de les appréhender par les moyens de l'analyse économétrique.

L'approche économétrique laisse entrevoir des effets directs positifs de l'amélioration de la GFP

L'étude de V.Fritz, S.Sweet et M.Verhoeven, mentionnée dans le chapitre précédent pour ses analyses sur les déterminants de la qualité de la GFP, a également abordé la question des effets directs d'une amélioration de la GFP.

Ont été testées les relations entre, d'une part, les variations de la qualité de la GFP et, d'autre part, la taille du déficit public, la crédibilité du budget, l'efficacité de l'allocation sectorielle des ressources, l'efficacité technique des dépenses de santé et celle des dépenses d'éducation.

Comme indiqué plus haut, l'indicateur de qualité de la GFP retenu dans cette étude est la moyenne des notes PEFA relatives aux indicateurs de dépenses.

L'analyse économétrique ne met en évidence aucune relation statistiquement significative entre la qualité de la GFP et le déficit primaire de l'Etat exprimé en pourcentage du PIB. Au demeurant on s'explique mal pourquoi il devrait y avoir une relation entre l'une et l'autre ; dès lors que la dette publique est soutenable, la taille du déficit est une variable stratégique de la politique économique qui est sans rapport avec la manière, bonne ou mauvaise, dont est gérée la dépense publique. La discipline fiscale impose que les ministères ne dépensent pas davantage, mais idéalement autant, que les ressources qui leur sont allouées dans le budget ; elle n'impose pas que le budget tende vers l'équilibre.

L'indicateur de crédibilité budgétaire retenu par Fritz et al. est l'indicateur PI-1 de PEFA, qui appréhende les écarts au niveau global entre dépenses votées et dépenses exécutées. L'étude conclut à une relation positive entre ces deux variables. Pour rassurant que soit ce résultat, il

n'est guère surprenant qu'une amélioration générale des procédures de dépenses conduise à une diminution de l'écart entre dépenses prévues et dépenses réalisées.

Plus intéressant est le constat que l'amélioration générale de la GFP s'accompagne également d'un progrès en matière d'efficacité de l'allocation sectorielle des ressources. L'indicateur retenu pour cette dernière est l'indicateur PI-2 de PEFA, qui compare la composition sectorielle des dépenses entre le budget initial et le budget exécuté. L'étude conclut qu'une amélioration générale des procédures de dépenses conduit à une réduction des écarts non seulement entre le total des dépenses votées et exécutées mais également dans la distribution sectorielle des dépenses prévues et réalisées. En d'autres termes, si les ressources budgétaires ont été allouées entre les secteurs en conformité avec la stratégie de développement, l'amélioration de la GFP contribue à ce que ce choix initial soit mieux respecté lors de l'exécution du budget.

Les tests statistiques portant sur l'efficacité technique de la dépense publique dans les secteurs de la santé et de l'éducation sont potentiellement les plus intéressants. Les indicateurs retenus pour ces deux variables sont obtenus en reliant les outputs clef de ces deux secteurs (espérance de vie à la naissance et taux d'achèvement de la scolarité primaire) aux dépenses publiques par tête et en estimant l'efficacité technique par un modèle stochastique de frontière. Ces tests, une fois pris en compte le PIB par tête, n'ont toutefois permis de mettre en évidence une relation statistique significative entre la qualité de la GFP et l'efficacité technique des dépenses publiques dans les deux secteurs considérés. Pour expliquer ce résultat, les auteurs avancent que bien d'autres facteurs que la qualité de la GFP, notamment la qualification professionnelle des personnels opérant dans ces deux secteurs, affectent l'efficacité des dépenses publiques. On peut également penser, en ce qui concerne la santé, que l'espérance de vie à la naissance est un indicateur dont les évolutions sont trop lentes pour qu'on puisse espérer les relier à des évolutions sur quelques années de la qualité de la GFP.

Une autre étude, par Francesco Grigoli, Zachary Mills, Marijn Verhoeven, et Razvan Vlaicu²⁷, s'est attachée quant à elle à analyser les effets directs sur la gestion budgétaire de la mise en place d'un cadre de dépense à moyen terme.

Les auteurs distinguent trois types de CDMT selon qu'ils se limitent à une projection de la seule enveloppe des ressources (Medium Term Expenditure Framework ou MTEF), prennent en considération la distribution des ressources entre secteurs et/ou programmes (Medium Term Budget Framework ou MTBF) ou encore associent à la projection budgétaire des objectifs sectoriels de performance (Medium Term Performance Framework ou MTPF). Leur étude s'appuie sur un échantillon de 181 pays et sur la période 1990-2008.

Les auteurs concluent (i) que l'élaboration d'un MTEF et plus encore d'une forme plus évoluée de cadre de dépense à moyen terme améliore la discipline budgétaire et (ii) qu'un MTBF ou un MTPF permet une réduction de la volatilité interannuelle des dépenses par tête dans le secteur de la santé. Un constat intéressant, et que d'aucuns pourront juger contre-intuitif, est que ces résultats persistent lorsque les pays développés sont éliminés de l'échantillon. Ainsi, les pays en développement et les pays en transition, et non pas seulement les pays ayant déjà une GFP de bonne qualité, peuvent-ils améliorer les performances de leur gestion financière

²⁷ Grigoli F., Mills Z., Verhoeven M, Vlaicu R., MTEFs and Fiscal Performance : Panel Data Evidence, World Bank, Policy Research Working Papers n° 6186, September 2012

publique par la mise en place d'un CDMT.

S'agissant en revanche de l'efficacité de la dépense, appréhendée par la même méthode que dans l'étude de Fritz et al. sur l'exemple des dépenses de santé, les résultats de l'étude ne sont pas concluants.

Des questions ouvertes

Faute de trouver dans l'économétrie, ou dans les évaluations, réponse aux questions que nous nous posons plus haut sur la contribution d'une amélioration de la gouvernance économique à la croissance et la réduction de la pauvreté, il nous reste l'issue de faire appel à l'expertise d'économistes et de praticiens engagés depuis longtemps dans l'aide au développement et que nous savons capables de prendre vis-à-vis de cet engagement le recul nécessaire pour en dégager des enseignements.

Les questions sur lesquelles nous souhaitons les entendre peuvent s'énoncer comme suit :

- Appuyer le développement par les institutions de gouvernance économique, reste-il, au vu de l'expérience, un choix judicieux, voire une porte d'entrée privilégiée pour l'aide au développement du futur?
- D'autres formes d'aide, ciblant les acteurs privés plutôt que les acteurs étatiques, ou réaffirmant le rôle moteur des bailleurs à travers le recours à des fonds communs voire aux projets classiques, émergent-elles comme des alternatives possibles ?
- Au demeurant, le renforcement des institutions, quand il a lieu, est-il principalement une réponse aux exigences des bailleurs, ou le véritable moteur d'un projet de développement national approprié par la population ?
- Si c'est une condition nécessaire mais non suffisante, quels efforts complémentaires sont requis ? Les a-t-on suffisamment pris en compte ?