



Document de travail de la série

Etudes et Documents

E 2002.29

**LA CONDITIONNALITE DE PERFORMANCE :
UNE EXPERIENCE EUROPEENNE**

Christopher S. Adam[⊗], Gérard Chambas^{⊗⊗}, Patrick Guillaumont^{⊗⊗},
Sylviane Guillaumont Jeanneney^{⊗⊗}, et Jan Willem Gunning^{⊗⊗⊗}

décembre 2002
33 p.

⊗ Université d'Oxford
⊗⊗ CERDI, CNRS Université d'Auvergne
⊗⊗⊗ Université Libre d'Amsterdam

Résumé

Depuis plusieurs années la conditionnalité de l'aide budgétaire aux pays en développement a été l'objet d'une vive critique. Celle-ci a conduit à considérer que « l'appropriation des politiques » par les gouvernements des pays aidés est une condition de l'efficacité des programmes de réforme liés à l'aide budgétaire. A cette fin, il a été suggéré de substituer à la conditionnalité traditionnelle fondée sur des mesures de politique économique une conditionnalité fondée sur les performances des pays aidés. La Commission européenne a réformé dans cet esprit son aide à l'ajustement. Le présent article dresse un bilan de cette expérience telle qu'elle a été menée au Bénin, au Burkina Faso, à Madagascar et en Ouganda. Il montre notamment le danger que constitue une dérive vers des indicateurs intermédiaires, trop éloignés de l'impact final des politiques, et propose plusieurs améliorations pour mettre en oeuvre « une véritable conditionnalité de performance ».

Mots clés : Aide, politique budgétaire, pays en développement, conditionnalité

Abstract

For several years, the conditionality underpinning budgetary support to developing countries has been the object of severe criticism. This criticism has led to the belief that the “ownership of policies” by the recipient country governments is essential for the effective implementation of economic reform programmes. To this end, it has been suggested that traditional conditionality based on policy measures be replaced by a conditionality in which aid is based on performance outcomes. In this spirit, the European Commission has reformed its adjustment aid. The present article provides an assessment of this experiment based on the experiences in Benin, Burkina Faso, Madagascar and Uganda. It demonstrates the danger of a shift towards intermediate indicators, which are too distant from the final impact of the policies, and suggests several improvements to implement genuine performance-based conditionality.

Key words : Aid, fiscal policy, developing countries, conditionality

Introduction

Depuis 1999 la Commission Européenne a engagé une réforme de la conditionnalité de son aide budgétaire aux pays ACP. Elle a introduit dans les conventions de financement signées avec ces pays une "tranche de financement variable", dont le décaissement est conditionné non plus, comme dans la conditionnalité traditionnelle, par des mesures particulières de politique économique ou sociale, mais par les performances obtenues par les pays dans des domaines convenus d'un commun accord.

Cette réforme de la conditionnalité européenne a été appliquée alors que se développait, au plan international, une vaste réflexion sur les conditions d'efficacité de l'aide budgétaire (Adam C.S. et S. O'Connell 1999). Il en est résulté un certain consensus dans plusieurs domaines. D'une part l'aide budgétaire non affectée est apparue permettre, mieux que l'aide affectée à des dépenses ciblées ou que l'aide-projet, une politique des finances publiques cohérente. D'autre part dans la communauté internationale il s'est trouvé un accord pour que, quelle que soit la forme de l'aide, don ou prêt, une certaine conditionnalité soit préservée. Mais simultanément une forte critique de la conditionnalité traditionnelle, telle qu'elle a été appliquée notamment par les Institutions de Bretton-Woods, s'est développée. A cette critique la Commission Européenne a largement contribué¹.

La critique la plus radicale a consisté à mettre en cause les réformes préconisées par les bailleurs de fonds, considérées comme mal adaptées à la situation spécifique de chaque pays en développement. Ont été aussi critiqués le formalisme et la multiplicité des conditions, comme le manque de coordination entre les bailleurs de fonds, exigeant des conditions parfois discordantes. Le risque dans ces circonstances est que les gouvernements des pays en développement acceptent les conditions négociées pour obtenir l'argent sans avoir la conviction que les réformes de politique économique agréées sont utiles, ni avoir réellement l'intention de les mettre en œuvre. De fait au cours des deux dernières décennies un grand nombre de programmes n'ont pas abouti². Par ailleurs la politique du « tout ou rien » en

¹ Plusieurs étapes ont marqué l'action de l'Europe en faveur d'une réforme de la conditionnalité : interventions répétées dans le cadre des réunions du Programme spécial pour l'Afrique (PSA/SPA), commande de travaux académiques, élaboration d'un document sur la reformulation de la conditionnalité (octobre 1995)¹, communication sur le sujet au Conseil des Ministres, rédaction du Livre Vert, Communication (2000) au Conseil et au Parlement européens sur les appuis de la Communauté aux programmes de réformes économiques et à l'ajustement structurel : bilan et perspectives (p. 18-22).

² Il est troublant de constater par exemple qu'entre 1977 et 1997, 45% des programmes du FMI ont été déboursés à moins de 75% (cf. Mussa M. et Savastano M., 1999)

matière de décaissement de l'aide, entraînant une discontinuité des financements et une imprévisibilité des ressources compromet elle-même la bonne fin des réformes.³

Dès lors les institutions d'aide multilatérales et bilatérales ont largement accepté l'idée que l'efficacité de l'aide budgétaire suppose une « appropriation des politiques » par les pays aidés. Cet objectif est dans l'intérêt même des bailleurs de fonds et conseillers en matière de réformes et il trouve un fondement théorique dans la théorie de l'agence (Tirole 2001, Khan et Sharma 2001): le principal (ici le donateur) doit se reposer sur le gouvernement du pays aidé (l'agent) pour poursuivre certains objectifs ; dans un contexte d'information imparfaite et en l'absence d'une surveillance efficace, l'agent a la possibilité de suivre son intérêt propre plutôt que celui du principal et celui-ci a tout avantage à ce que l'agent ait les mêmes objectifs que lui. Plus fondamentalement l'appropriation des réformes est indispensable pour que ne soit pas vidée de son sens la démocratie dans le pays aidé et mise en cause la légitimité même du gouvernement. D'autre part cette appropriation est seule capable de susciter une réponse rapide et efficace du gouvernement à des événements inattendus et à des problèmes non identifiés au moment de l'élaboration des programmes de politique économique.

Si l'objectif « d'appropriation de la politique » est bien fondé, les moyens d'y parvenir demeurent incertains. En premier lieu certains auteurs s'orientent vers une plus grande sélectivité des pays receveurs ; c'est l'esprit de la réforme du FMI préconisée par la Commission Meltzer sollicitée par le Congrès américain, selon laquelle la fonction de prêteur en dernier ressort de cette institution devrait être réservée aux pays émergents « bien gérés »⁴ ; c'est dans une certaine mesure l'objet de la nouvelle « ligne de crédit préventive » proposée par le FMI, mais non encore utilisée. D'autre préconisent un retrait de l'assistance technique du Fonds Monétaire et de la Banque Mondiale dans la préparation des programmes de politique économique : c'est un peu l'idée sous-jacente à l'obligation faite aux pays pauvres très endettés éligibles à l'Initiative de réduction de la dette (PPTE) d'élaborer eux-mêmes un « cadre stratégique de réduction de la pauvreté », en y associant la société civile. Mais l'expérience a montré que le rôle des Institutions de Bretton-Woods dans l'élaboration de ces documents demeure important.

³Plusieurs des auteurs de la présente étude ont contribué à cette critique. Voir notamment : Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney, 1994, 1995, 1995 (travaux réalisés en liaison avec la Commission Européenne); Collier P., Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. et J.W. Gunning, (1997); Collier P. and J.W. Gunning (1999); Gunning J.W. (2000).

⁴ Cf. Meltzer Allan and others, (2000).

La troisième voie de réforme est celle de « tranches flottantes », selon laquelle les pays aidés conservent le choix de la date de réalisation des réformes susceptibles de déclencher le versement de l'aide. Cette pratique donne effectivement aux pays en développement une marge de liberté et évite que les bailleurs de fonds ne se trouvent confrontés au dilemme soit d'interrompre brutalement leur programme d'aide, soit de lever la condition non remplie au risque d'enlever toute crédibilité aux sanctions. Elle a été utilisée par la Banque Mondiale depuis 1995 en Afrique dans le cadre des « High Impact Adjustment Lending » et elle est considérée avec intérêt par le FMI.

La quatrième solution, préconisée et mise en œuvre par la Commission Européenne, a été de substituer à la conditionnalité d'instruments une conditionnalité de résultats, ou plus exactement de "performance". Celle-ci consiste à moduler l'appui à l'ajustement non plus sur l'adoption de mesures particulières de politique (économique ou sociale), mais sur les performances obtenues par le pays dans des domaines (économiques ou sociaux) convenus d'un commun accord. Les performances, en cela distinctes des résultats bruts, doivent naturellement être appréciées compte-tenu des facteurs exogènes, c'est-à-dire indépendants de la volonté du pays. La conditionnalité de performance ainsi entendue devrait permettre une meilleure appropriation des réformes, puisque le choix des instruments en incomberait totalement au pays, éviter l'arbitraire d'un jugement sur de multiples mesures hétérogènes de politique économique, faciliter un appui graduel, progressif en fonction du jugement porté sur les performances, ainsi que la coordination des bailleurs de fonds, puisqu'il n'y aurait plus *de facto* de discordance sur les mesures à prendre.

Au moment où les institutions de Bretton-Woods s'interrogent sur le bien-fondé d'introduire dans leurs prêts plus de conditionnalité fondée sur les résultats des politiques,⁵ il est intéressant d'analyser l'expérience menée par l'Europe au cours des trois dernières années. Nous l'avons fait à partir d'un examen approfondi de quatre pays, le Bénin, le Burkina Faso, Madagascar et l'Ouganda.⁶ Ces pays ont été choisis en raison de la diversité de leur expérience, chacune pouvant être source d'enseignements différents.

⁵ Un document récent du FMI, *The Modalities of Conditionality – Further Considerations*, Policy Development and Review Department, January 8, 2002, présente de façon favorable la conditionnalité fondée sur les résultats (outcomes-based) comme les déboursements selon une tranche flottante. De leur côté Lerrick et Meltzer ont proposé que l'IDA fasse désormais des dons aux pays à faibles revenus et débourse son aide en fonction des résultats en matière sociale (santé, éducation) obtenus par des opérateurs privés (A.Lerrick et A.Meltzer « Grants : A Better Way to Deliver Aid » Carnegie Mellon, *Quarterly International Report*, Janvier 2002).

⁶ Cet examen a été réalisé à la demande de la Commission Européenne entre mars 2001 et Juin 2002.

La première section indique les critères qui ont présidé au choix de ces pays et donne un rapide aperçu des indicateurs de résultats qui ont été retenus dans chacun d'entre eux pour la mise en œuvre de la nouvelle conditionnalité. La deuxième section analyse dans quelle mesure la nouvelle pratique européenne en matière d'aide à l'ajustement a répondu aux objectifs qui l'avaient motivée, à savoir l'appropriation des réformes par les pays aidés, la coordination des bailleurs de fonds et la régularité des flux déboursés. Enfin, puisque la nouvelle conditionnalité européenne est censée reposer sur des indicateurs de résultats, le choix de ceux-ci et la façon dont leur évolution est appréciée sont essentiels pour le succès de la procédure : aussi la dernière section évalue-t-elle la pertinence des indicateurs retenus et vise-t-elle à définir quels types d'indicateurs seraient les plus appropriés pour une aide budgétaire fondée sur des résultats.

1 La diversité des expériences de la nouvelle conditionnalité européenne dans quatre pays : Bénin, Burkina, Madagascar et Ouganda

Ces quatre pays ont été choisis parmi les vingt-huit pays ACP qui entre 1999 et 2001 ont bénéficié de la part de l'Union Européenne de programmes incluant des indicateurs de résultats. Le caractère progressif de la réforme dans l'ensemble de ces pays apparaît dans le fait que selon les cas une conditionnalité traditionnelle (fondée sur des mesures de politique sectorielles) a été parfois maintenue à côté de la nouvelle conditionnalité et que celle-ci a impliqué tantôt seulement de *définir* des indicateurs de résultat, tantôt *d'évaluer* les résultats obtenus au regard des indicateurs qui servent ainsi à moduler les décaissements.⁷ Les quatre pays retenus font partie de la catégorie des pays pour lesquels la conditionnalité nouvelle est pleinement appliquée.

⁷ Il est ainsi possible de classer les pays en quatre groupes en fonction de ces deux critères (cf tableau 1 en Annexe)

1.1 Intérêt respectif des quatre expériences étudiées

Madagascar a été le premier pays où un programme de type nouveau a été adopté. C'est peut-être une des raisons qui expliquent les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre et les modifications dont il a été l'objet au cours de celle-ci. Cependant à Madagascar le suivi de la situation sociale est facilité grâce à un important investissement statistique soutenu par l'aide extérieure.

Au Burkina-Faso l'expérience a été longuement préparée par ce que l'on a appelé le "test sur la conditionnalité".⁸ Ce test s'est déroulé de 1997 à 2000. Il a pris la forme de cinq réunions ou « missions » auxquelles se sont associés l'ensemble des bailleurs de fonds et qui avaient pour objet, en étroite partenariat avec les autorités burkinabé, de déterminer des indicateurs de résultats, susceptibles de refléter la politique suivie, et de définir les modalités par lesquelles ces indicateurs pourraient servir de critères de décaissement de l'aide budgétaire. De plus, deux programmes d'appui "nouvelle formule" ont déjà été mis en œuvre et évalués dans ce pays.

Au Bénin, où un deuxième programme est en cours, co-existe avec la nouvelle conditionnalité européenne, un programme de réforme d'ensemble du système de la dépense publique appuyé par la Banque Mondiale. En effet cette dernière a choisi le Bénin, ainsi que la Jordanie, pour tenter une réforme budgétaire ambitieuse, qui repose notamment sur la réalisation de budgets-programmes pour les principaux ministères incorporant une définition des objectifs et des indicateurs de résultats des dépenses engagées.

L'Ouganda enfin est un pays pilote dans la réforme du dialogue de politique économique avec les bailleurs de fonds, il est considéré comme ayant bien internalisé le processus de réforme et a depuis longtemps utilisé des indicateurs de résultat. Cependant la nouvelle procédure européenne y est moins avancée que dans les trois autres pays, un seul programme y a été mis en œuvre, non encore évalué au moment de la mission.⁹

⁸ Le Burkina-Faso avait été choisi dès 1996 par le groupe "Réforme Economique dans le Contexte de la Libéralisation Politique" du Programme Spécial pour l'Afrique (SPA/RE) pour un "test" de la nouvelle approche de la conditionnalité souhaitée par la Commission Européenne.

⁹ Un tableau 2 en Annexe récapitule l'état d'avancement des programmes lors de nos missions dans les quatre pays

1.2 Similitude et différences des indicateurs retenus

Dans chaque pays les indicateurs ont été choisis après concertation entre le pays et la Commission et dans le souci qu'ils soient en harmonie avec les initiatives prises soit par le Gouvernement, soit par d'autres bailleurs de fonds. Ainsi au Bénin, les indicateurs retenus sont issus des budgets-programme et ont été sélectionnés lors de négociations entre les autorités béninoises et l'Union Européenne. Au Burkina-Faso, les indicateurs ont été déterminés à partir du test de conditionnalité, puis à partir du *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* (CSLP), lequel inclut une liste d'indicateurs prioritaires. A Madagascar, la collecte des indicateurs a fait l'objet d'une conditionnalité dès la première tranche du programme. En Ouganda, les indicateurs retenus sont issus du *Poverty Eradication Action Plan* (PEAP) dont l'élaboration s'est achevée en 1997. Les indicateurs de ce plan sont le résultat d'une négociation entre le gouvernement ougandais et les bailleurs de fonds, contraignant ainsi ces derniers dans le choix des indicateurs des programmes futurs.

La pratique diffère sensiblement d'un pays à l'autre quant au nombre et au domaine des indicateurs¹⁰. Le décaissement du programme (1999-2000) du Bénin est lié à neuf indicateurs concernant uniquement le secteur de la santé. alors que le deuxième programme compte quant à lui treize indicateurs, trois dans le domaine de la gestion publique, cinq dans celui de l'éducation et cinq dans celui de la santé. Pour ce qui est du Burkina-Faso, le premier programme comprend quinze indicateurs et le deuxième en comprend treize, dont respectivement cinq et trois de gestion publique, trois et cinq d'éducation et sept et cinq de santé. Le programme de Madagascar initialement ne comportait pas moins de cinquante-quatre indicateurs, dont vingt-cinq pour la gestion publique, dix-neuf pour l'éducation et dix pour la santé. Le nombre d'indicateurs retenus est passé ultérieurement à trente-quatre dont dix-huit pour la gestion publique, dix pour l'éducation et six pour la santé. Le programme de l'Ouganda compte quant à lui douze indicateurs, dont trois de gestion publique, cinq d'éducation et quatre de santé. Le nombre d'indicateurs est donc élevé, puisqu'il s'étage entre 9 et 54 (à Madagascar) ce qui peut paraître dans ce dernier cas démesuré

La pondération accordée à chaque secteur (gestion budgétaire, éducation, santé) est égale dans les programmes béninois et malgache et non précisée dans le programme ougandais. La pondération des programmes burkinabés se distingue des autres puisqu'elle est

¹⁰ Cf. tableau 3 en annexe

dans les deux programmes successifs de 0.5 pour la gestion publique, à laquelle elle donne donc un poids plus important, et respectivement de 0.15 puis 0.25 pour l'éducation et de 0.35 puis 0.25 pour la santé. En ce qui concerne la pondération des indicateurs à l'intérieur de chaque secteur, elle est égale pour chacun d'entre eux.

Même si certains indicateurs sont spécifiques à certains programmes, une majorité d'indicateurs sont communs, tels que la part du budget revenant effectivement aux structures périphériques, le taux d'exécution budgétaire pour les secteurs prioritaires, ou le taux de fréquentation des services de santé et le taux de couverture vaccinale.

La nouvelle conditionnalité n'a pas été de pure forme. En effet l'évaluation des résultats a permis le décaissement de 67% de la tranche variable du premier programme béninois, respectivement 79% et 60% de la tranche variable des deux programmes burkinabé et enfin 71.4% de celle du programme malgache. L'évaluation du programme ougandais est prévue pour le mois de novembre 2002. Notons toutefois que l'impact des décaissements de la tranche variable sur le flux total d'aide européenne demeure relativement limité. A titre d'illustration, au Burkina-Faso, la partie non décaissée de la tranche variable de la première convention (1999-2000), soit 21 % de cette tranche (elle-même égale à 19,8 % du total du programme) a représenté environ 4,2 % de l'aide budgétaire européenne, qui elle-même en 2000 représentait 47 % de l'aide européenne totale (versements) : la réfaction sur la tranche variable a ainsi représenté environ 2 % du total de l'aide européenne de 2000. Le même calcul appliqué à l'aide européenne 2001 au Burkina-Faso aboutit à un chiffre supérieur : 6 %. Appliqué à Madagascar, il aboutit à un impact de la réfaction d'environ 7 %.

Ce rapide examen des caractéristiques des modalités de la nouvelle procédure européenne dans les quatre pays retenus pour les études de cas montre la richesse de ces expériences. C'est à partir de celles-ci que nous allons maintenant examiner dans quelle mesure la nouvelle conditionnalité introduite par la Commission européenne a répondu à ses objectifs

2.La nouvelle conditionnalité au regard de ses objectifs

La nouvelle pratique européenne avait pour but de permettre une meilleure appropriation des réformes par les autorités nationales, considérée comme la condition de leur mise en œuvre effective, de promouvoir la coordination des bailleurs de fonds, dont les conseils disparates ont pu contribuer à l'échec des réformes, enfin d'atténuer l'incertitude sur les flux financiers, dont la stabilité apparaît nécessaire à la soutenabilité des réformes.

2.1 L'appropriation de la politique économique

Le bien-fondé de l'objectif d'appropriation a été renforcé au cours des années quatre-vingt-dix par les progrès de la démocratie dans les pays aidés. En effet dans des régimes dictatoriaux l'ingérence que constituait une conditionnalité portant directement sur la politique à mettre en œuvre et cherchant à briser les résistances du pouvoir établi pouvait aux yeux des bailleurs de fonds apparaître, à tort ou à raison, comme une défense des intérêts des populations. Lorsque les régimes sont démocratiques, cette ingérence est beaucoup plus difficile à défendre puisqu'elle risque de priver le pouvoir légitime de sa liberté normale de choix, ce qui a pour effet à la fois d'affaiblir la démocratie et de rendre difficile et donc incertaine la mise en œuvre des réformes.

Toutefois si l'appropriation de la politique économique est d'autant plus nécessaire que le pays devient plus démocratique, la démocratie ne crée pas automatiquement les conditions d'une appropriation efficace. Pour que les réformes de politique économique puissent être efficacement définies et mises en œuvre par le pays, il faut qu'il puisse disposer d'un minimum d'administration qualifiée. Il est à noter que les quatre pays étudiés sont des PMA (pays moins avancés selon la définition des Nations-Unies), où le niveau des ressources humaines est relativement bas. C'est pourquoi on ne pouvait espérer une pleine appropriation dès la mise en œuvre par la Commission européenne de sa nouvelle conditionnalité, d'autant plus que celle-ci a été limitée à une proportion encore modeste des apports publics totaux reçus par les pays.

La démarche de la Commission visant à promouvoir l'appropriation en modulant l'aide accordée en fonction des résultats de la politique économique repose sur deux idées. La première est que l'appropriation implique que les responsables politiques soient soucieux des résultats de leur action : accorder une part de l'aide en fonction des résultats est alors une façon de promouvoir l'attention portée aux résultats de la politique. La seconde idée est que si l'aide n'est plus accordée en fonction des mesures prises par les pays, mais en fonction des résultats, les gouvernements, ayant de facto une plus grande liberté dans le choix des mesures, les mettront plus résolument en œuvre. Il semble que la nouvelle pratique européenne ait mieux réussi dans la promotion d'une "culture de résultat" que dans celle de la responsabilité des gouvernements en matière de politique économique.

La culture de résultat

C'est assez spontanément qu'au Burkina la nouvelle procédure européenne a favorisé une culture de résultat, puisque ce pays avait été choisi par l'ensemble des bailleurs de fonds pour conduire le «test sur la conditionnalité», et c'est dans ce pays qu'est apparue l'expression même de «culture de résultat». On peut en citer deux manifestations. L'une est la forte implication de l'Institut National de la Statistique et de la Démographie dans la réalisation d'enquêtes et de sondages d'opinion, en particulier auprès des parents d'élèves et des patients des Centres de santé, qui conditionnait la tranche variable de l'aide européenne, ainsi que la création d'un Observatoire National de la Pauvreté. L'autre est l'impact qu'a eu sur l'élaboration du *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté* (CSLP) le "test" sur la conditionnalité, la matrice des indicateurs retenus par le CSLP correspondant exactement aux conclusions du "test".

Dans le cas des trois autres pays il est plus difficile de démêler l'influence de l'initiative européenne et celle d'autres facteurs concomitants sur l'amélioration des statistiques et le suivi des résultats des politiques engagées. A Madagascar, avant même la mise en œuvre du programme européen un important projet d'amélioration des connaissances statistiques soutenu par l'extérieur (MADIO) avait été mis en place et a tout naturellement servi à la collecte des informations requises par l'aide budgétaire européenne. En Ouganda, plus encore peut-être qu'à Madagascar, un effort important de définition, collecte et diffusion des statistiques relatives aux secteurs sociaux préexistait à la nouvelle démarche européenne, au demeurant trop récente dans ce pays pour qu'on puisse apprécier réellement son impact. (Toutefois cette expérience originale d'initiative gouvernementale, à laquelle les bailleurs de fonds se sont associés, n'a pas encore permis de remédier de façon satisfaisante aux nombreuses défaillances des statistiques de résultat.) Enfin au Bénin, l'effort de collecte et de surveillance des indicateurs de résultat requis par l'initiative européenne s'est trouvé dominé par l'expérience de réforme des pratiques budgétaires initiée par la Banque Mondiale ¹¹.

Plus importante encore, mais aussi plus difficile à savoir, est la mesure dans laquelle le nouveau regard sur les résultats a influencé les décisions de politique économique (de quelque façon qu'elles aient été prises). On peut recueillir un certain nombre de témoignages en faveur d'une réponse positive. Par exemple lorsqu'au Burkina-Faso on a constaté la faible fréquentation des centres de santé ruraux, il a été décidé de surseoir à la construction de nouveaux centres pour renforcer les moyens mis à la disposition des centres existants

(médicaments, matériel, personnels). Dans ce même pays où le taux de scolarisation reste très faible il a paru plus judicieux d'améliorer le fonctionnement des écoles existantes peu fréquentées plutôt que d'en multiplier le nombre. D'une manière générale les indicateurs de résultat amènent à rééquilibrer les dépenses entre investissement et fonctionnement au profit de celui-ci et entre le centre et les régions périphériques au profit de celles-ci. Un autre exemple permet de saisir l'importance de la diffusion et de la transparence des résultats pour l'efficacité des politiques. En Ouganda, à l'initiative du gouvernement, ont été affichés à la porte des écoles les moyens qui leur sont normalement délégués de façon que les usagers puissent en vérifier l'effectivité. La culture de résultat ne s'arrête pas à la production de données et à leur examen par le gouvernement, elle concerne l'ensemble de la population.

La responsabilité des politiques

L'objectif d'appropriation, visé par la réforme de la conditionnalité, va bien au-delà de la diffusion d'une culture de résultat : les gouvernements ont à exercer leur responsabilité, tant en ce qui concerne les décisions prises que leur mise en œuvre. Comme pour la culture de résultat, il est difficile de faire la part entre l'impact de la nouvelle conditionnalité européenne et celui des changements simultanés dans la pratique des autres bailleurs de fonds. En effet dans le cadre de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Particulièrement Endettés (PPTE), la communauté internationale cherche à accroître l'efficacité des ressources libérées par l'annulation de la dette dans la lutte contre la pauvreté et considère que ce gain d'efficacité ne pourrait être obtenu sans appropriation des réformes. C'est pourquoi il a été demandé aux gouvernements, comme condition d'annulation de la dette, d'établir eux-mêmes une stratégie de réduction de la pauvreté et d'y associer des représentants de la "société civile". Quoiqu'il en soit, l'effet de la conditionnalité européenne sur l'appropriation des politiques est apparu dépendre principalement de trois catégories de facteurs relatifs respectivement à la nature des indicateurs, à la stabilité et à la coordination gouvernementales et à la crédibilité de la sanction.

Lorsque l'on considère l'ensemble des indicateurs qui ont servi de conditions de déboursement, on s'aperçoit qu'un grand nombre renvoie à des mesures spécifiques à prendre: c'est le cas des indicateurs relatifs aux finances publiques, mais aussi de plusieurs indicateurs en matière de santé ou d'éducation, comme par exemple les indicateurs relatifs aux normes en personnel et en biens (livres ou médicaments). Cette dérive par rapport aux intentions initiales

¹¹ La Banque mondiale a accordé au Bénin dans ce but deux crédits sectoriels, le Public Expenditure

s'explique par la difficulté de collecter des véritables indicateurs de résultat final des politiques. Elle a aussi été favorisée par une certaine méfiance à l'égard de la volonté ou de la capacité des responsables nationaux à conduire efficacement leur propre politique d'éducation et de santé. La dérive observée n'est pas spécifique à la nouvelle procédure européenne. Dans le cas même de l'Ouganda, où l'on souligne que le gouvernement est dans le "*driver seat*" et où l'on a pu se féliciter de l'antériorité d'une aide à la santé accordée en fonction des performances, relevant d'une conception voisine de celle de l'aide européenne, on peut noter une tendance similaire des bailleurs de fonds à demander des mesures particulières et à revenir à une pratique que la conditionnalité fondée sur les résultats devait éviter. La question difficile mais centrale de la nature des indicateurs sera analysée dans la section suivante .

Le deuxième facteur influençant le degré d'appropriation tient à *l'action gouvernementale* elle-même. L'expérience du Burkina Faso a bien mis en lumière que l'appropriation des politiques, notamment dans le domaine social, exige qu'un ministre (le Premier Ministre ou le Ministre des Finances) joue le rôle du chef d'orchestre et suscite l'adhésion de l'ensemble de l'équipe gouvernementale, compte-tenu de la multiplicité des facteurs influençant l'évolution des indicateurs sociaux. D'autre part si la rotation des ministres est rapide, ce ne sont pas les responsables de l'amélioration des indicateurs qui en recueilleront le bénéfice en matière d'aide publique. L'instabilité gouvernementale est un facteur de démobilisation des responsables politiques.

Le troisième facteur important de l'efficacité de la procédure en matière d'appropriation est la *crédibilité* de la sanction financière en cas de mauvaise performance. Ce problème de crédibilité se pose évidemment pour toute aide conditionnelle et est au cœur de la littérature sur la conditionnalité. L'expérience de l'Ouganda montre bien, dans le cas de l'aide au secteur de l'éducation, qui était conditionnée par les résultats de la revue du secteur éducatif, l'effet démobilisateur qu'a exercé le doute quant à la réalité d'une sanction.

Pour que la sanction soit crédible il faut d'abord qu'elle soit largement connue. Il y a à cet égard un besoin d'apprentissage, comme l'illustre le cas du Bénin. C'est l'évaluation du premier programme comportant une tranche variable qui a fait prendre conscience aux responsables politiques de l'enjeu financier de l'obtention des résultats programmés. Lorsqu'a déjà été appliqué un certain taux de rétention sur la tranche variable, la sanction de la nouvelle conditionnalité devient nécessairement plus crédible. Encore faut-il que l'enjeu financier ne soit pas trop faible. Ainsi au Bénin la modicité de l'apport européen au titre de la tranche

variable (environ 2% de l'aide totale) contribue à expliquer le peu d'attention apparente initialement portée au respect de la conditionnalité européenne.

Il est cependant une raison pour laquelle la conditionnalité européenne est plus crédible que celle qui accompagne la conditionnalité traditionnelle, c'est son caractère progressif. En effet l'usage d'une notation graduée d'indicateurs multiples, combinés dans une moyenne pondérée, permet un décaissement en fonction du niveau relatif de performance. Elle évite donc le choix binaire d'un jugement de succès ou d'échec conduisant à un décaissement "tout ou rien" : trop brutal le second terme de l'alternative apparaît dès lors peu crédible.

2.2 – La coordination des bailleurs de fonds

Un second objectif de la réforme de la conditionnalité était de permettre une meilleure cohérence dans l'intervention des sources d'aide. En effet dans la conditionnalité traditionnelle portant sur les instruments, dès lors que des aides conditionnelles sont fournies par plusieurs partenaires extérieurs d'un pays, leurs exigences sur les mesures à prendre s'accumulent et ne sont pas nécessairement concordantes. Face à la multiplication des conditionnalités et à leur éventuelle discordance, le pays aidé se trouve conduit à composer avec ses partenaires pour donner satisfaction apparente à chacun d'eux et obtenir son soutien financier plutôt qu'à mettre en œuvre la politique qu'il estime devoir mener. Une conditionnalité portant sur les résultats plutôt que sur les instruments est en principe de nature à résoudre ces problèmes puisqu'elle évite les exigences multiples sur les mesures à prendre, même si elle autorise une appréciation différenciée des résultats obtenus. Encore faudrait-il idéalement que tous les bailleurs recourent à la conditionnalité de résultats, ce qui n'était pas réalisé dans les quatre pays étudiés.

Des progrès incontestables

Il apparaît cependant que l'initiative européenne s'est accompagnée d'une amélioration de la coordination des bailleurs de fonds apportant une aide budgétaire. En effet cette initiative a été prise dans le cadre du Programme Spécial pour l'Afrique (PSA) qui réunit régulièrement les principales sources d'aide à l'Afrique. C'est dans ce cadre que la proposition de réforme a été présentée (en 1996) par la Commission européenne et qu'il a été décidé de conduire une expérience pilote commune au Burkina-Faso, le "test sur la conditionnalité" présenté plus haut. Comme celui-ci a réuni les principales sources d'aide bilatérales et multilatérales à ce pays, qu'elles apportent ou non un concours sous forme d'aide budgétaire

conditionnelle, il a permis de comparer les points de vue, de montrer l'utilité d'un travail conjoint sur les objectifs à poursuivre et les indicateurs à retenir. Malgré le contexte spécifique de l'expérience burkinabé, les leçons en ont été largement diffusées.

De façon plus générale le contexte international des aides budgétaires à l'Afrique a changé, notamment avec l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE). Puisqu'il s'agit d'arriver à un niveau de dette soutenable pour chacun des pays concernés, il est nécessaire d'aboutir à un accord international sur le partage de la charge entre pays créanciers et sur les conditions requises des pays pour que leur dette soit effectivement annulée. Cette coordination s'est traduite par le fait que chaque partenaire a accepté de considérer que les *Cadres Stratégiques de Lutte contre la Pauvreté (CSLP)* constitueraient la référence commune pour leurs interventions.

Des démarches différentes

La Banque Mondiale a certes été ces dernières années un avocat majeur de la réforme de la conditionnalité. En particulier dans son rapport *Assessing Aid* (World Bank, 1998), en se fondant sur l'étude économétrique de Burnside et Dollar (2000), elle a soutenu simultanément que l'aide internationale n'est véritablement efficace pour promouvoir la croissance que dans les pays qui mettent en œuvre une bonne politique économique et que l'aide elle-même, dans les conditions actuelles de son octroi, a peu d'impact sur les choix de politique économique. Ce constat a contribué à mettre en cause la conditionnalité de l'aide, incapable de susciter une appropriation des réformes par les gouvernements des pays aidés. Mais il existe à l'évidence en ce qui concerne la Banque mondiale un hiatus entre théorie et pratique. La Banque semble réticente à lier explicitement aide et performance économique et demeure attachée à une conditionnalité portant, au moins en partie, sur la mise en œuvre de la politique économique. A l'inverse la Commission est restée dans la période récente un peu en retrait du débat mais elle a été plus loin que la Banque dans l'application des nouvelles idées sur la conditionnalité. Ainsi, en dépit d'un accord sur les objectifs d'une réforme de la conditionnalité, essentiellement promouvoir un engagement plus fort des gouvernements et des administrations des pays aidés dans la lutte contre la pauvreté, il subsiste des divergences sur les modalités d'octroi de l'aide de ces deux institutions. Or la Banque Mondiale intervient

massivement dans les secteurs de l'éducation et de la santé dont l'évolution sert de base au déboursement de la tranche variable de l'aide européenne.¹²

La Banque en effet dans les pays considérés ne veut pas renoncer à son dialogue sur la politique économique. Elle apporte à ces pays une assistance technique considérable en accompagnement de son aide financière (avec par exemple 300 missions par an en provenance du siège dans un pays comme le Burkina-Faso), considérant que compte-tenu du niveau des compétences nationales cette assistance est indispensable à la définition de bonnes politiques. Elle ne considère pas que son assistance soit un obstacle à l'appropriation des politiques, dans la mesure où elle est souhaitée. Certes la Banque Mondiale intègre dans son évaluation des politiques les résultats de celles-ci et à cet égard accepte de considérer des indicateurs communs aux autres bailleurs de fonds, mais elle y ajoute un regard sur la mise en œuvre des politiques qu'elle a contribué à définir avec le pays. Par exemple en matière d'éducation elle ne se contentera pas de suivre les taux de scolarisation, elle examinera si les mesures en vue de les accroître ont été effectivement prises, telles que au Burkina-Faso, la création d'une nouvelle catégorie d'enseignants n'ayant pas le statut de fonctionnaire et l'embauche effective de ce type de personnel.

D'autre part la Banque Mondiale, à la différence de la Commission, se refuse à une évaluation indicateur par indicateur où chaque résultat partiel déclencherait un certain montant d'aide (comme dans le cas de la tranche variable de l'aide communautaire). Il ne peut s'agir pour elle que d'une appréciation globale des résultats de la politique

Enfin la Banque Mondiale invoque une raison d'ordre juridique au maintien d'une conditionnalité de moyens, liée au fait qu'elle accorde des prêts et non des dons comme l'Union européenne. Elle considère que dans le contrat de prêt l'emprunteur peut s'engager à mener certaines actions, mais non à atteindre des résultats par nature incertains.

Il est à craindre que la coexistence d'une double pratique diminue l'effet d'appropriation des politiques par les nationaux qui est recherchée par la nouvelle conditionnalité européenne. Certes des aides à l'ajustement, les unes conditionnées par un dialogue sur les politiques, les autres par un dialogue sur les résultats peuvent être considérées comme complémentaires, leur juxtaposition organisant un partage des modes d'interventions : en l'occurrence, la Banque Mondiale apparaît chef de file quant à l'influence sur la politique économique, cependant que la Commission Européenne conduit à porter une attention

¹² En revanche dans plusieurs pays ACP la Commission Européenne et plusieurs Etats européens apporteurs d'aide budgétaire se sont mis d'accord sur des modalités communes d'évaluation des résultats et un décaissement de leur aide en fonction de ces résultats.

permanente aux résultats des politiques. Le problème de la coordination est ainsi d'une certaine façon résolu, mais avec évidemment un déséquilibre dans les rôles respectifs. Poussé à l'extrême le partage peut aboutir à ce que l'évaluation des résultats par la Commission devienne une évaluation des politiques recommandées par la Banque Mondiale... Il est vrai aussi que le gouvernement national se trouve avoir alors un plus grand pouvoir de négociation, puisqu'avec un partenaire il discute des politiques en faisant valoir les résultats attendus sur lesquels il sera jugé par l'autre, et avec celui-ci il évalue des résultats au regard de politiques dont il partage la responsabilité avec le premier. Ainsi, si la procédure de la Commission Européenne contribue à responsabiliser les gouvernements dans la conduite de leur politique économique, elle devrait contribuer à améliorer la qualité du dialogue que ces gouvernements mènent avec les Institutions de Bretton-Woods. C'est donc par rapport à l'objectif d'appropriation des réformes qu'il faut évaluer la procédure européenne et si besoin l'aménager

2.3 – La prévisibilité des flux financiers

Une des critiques de la conditionnalité traditionnelle était l'extrême variabilité des décaissements qui en résultait, puisque selon le succès ou l'échec des programmes les versements étaient totalement effectués ou totalement suspendus. Or l'irrégularité du flux d'aide est en elle-même un facteur d'instabilité macroéconomique, cependant que son imprévisibilité compromet le lancement de réformes coûteuses, que l'on craint de ne pas pouvoir poursuivre (réforme de la fiscalité, engagements de nouveaux enseignants,...).

Par ses modalités mêmes la nouvelle procédure européenne évite les risques du "tout ou rien". En modulant les décaissements d'aide grâce à plusieurs indicateurs et au moyen d'une notation à trois degrés (0 ; 0,5 ; 1) en fonction de l'évolution des indicateurs par rapport aux objectifs, elle évite de suspendre la totalité de l'aide pour telle ou telle condition non réalisée. Cet avantage de la procédure est largement reconnu. Toutefois cet objectif de lissage de l'aide peut être aussi bien atteint si le décaissement résulte d'une appréciation globale de la politique et désormais les Institutions de Bretton-Woods s'efforcent de proportionner leur décaissement à l'ampleur des actions menées par le pays.

Quant à la prévisibilité souhaitable de l'aide, il faut bien reconnaître l'arbitrage incontournable avec la crédibilité de la sanction, qui est à la base de toute conditionnalité. L'incertitude sur le montant des versements devrait cependant s'atténuer avec l'expérience acquise d'une conditionnalité de résultats, autrement dit là encore avec l'appropriation des

politiques. C'est principalement par rapport à l'objectif d'appropriation que nous examinons maintenant la pertinence des indicateurs retenus

3. La pertinence des indicateurs de résultats

Puisque la nouvelle conditionnalité est censée reposer sur des indicateurs de résultat, le choix de ceux-ci et la façon dont leur évolution est appréciée sont essentiels pour le succès de la nouvelle procédure. Ce choix n'est pas seulement relatif à la qualité technique des indicateurs, il doit aussi refléter les objectifs prioritaires de la politique économique. Et la combinaison des indicateurs doit permettre de formuler un jugement d'ensemble sur la politique.

Dans cette perspective nous examinons successivement :

- quel champ doivent couvrir les indicateurs et quel en est le nombre optimal,
- quel est le meilleur niveau auquel les résultats doivent être observés, intermédiaire ou final,
- et enfin selon quelles modalités les indicateurs doivent être utilisés pour moduler le niveau de l'aide budgétaire.

3.1. Champ couvert et nombre d'indicateurs

Comme la référence acceptée par tous les bailleurs de fonds pour les objectifs de la politique économique est désormais le *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* (CSLP), le champ couvert est normalement celui qui reflète l'évolution de la pauvreté. Mais comme ce champ est immense, on comprend que la Commission Européenne se soit concentrée sur des indicateurs relatifs à l'éducation et à la santé, directement liés à l'évolution de la pauvreté. Toutefois elle a eu aussi recours à des indicateurs d'efficacité budgétaire. Certes une bonne gestion budgétaire est essentielle dans la lutte contre la pauvreté. Mais comme la gestion budgétaire est par nature un instrument de la lutte contre la pauvreté et non un résultat, retenir des indicateurs de gestion budgétaire n'est pas vraiment conforme au principe d'une conditionnalité de résultat. De plus l'expérience montre qu'il est périlleux de juger de la qualité de la gestion budgétaire à travers quelques indicateurs particuliers, tels que le prix des marchés publics ou les délais de paiement des administrations. Si la Commission européenne souhaite maintenir, à côté de la conditionnalité de résultat, une conditionnalité dans le domaine de la gestion budgétaire, il est souhaitable qu'elle le fasse selon des modalités

différentes, plus proches de la conditionnalité traditionnelle et en étroite coopération avec les Institutions de Bretton-Woods directement impliquées dans l'amélioration des procédures budgétaires.

Le nombre d'indicateurs retenus dans les conventions européennes pour la modulation de la tranche variable est très différent dans les quatre pays considérés ici puisqu'il s'étage de neuf à cinquante-quatre. A Madagascar le nombre important d'indicateurs semble avoir été souhaité par le gouvernement lui-même pensant ainsi limiter les risques de défaut. Cela a pu être aussi le souhait de la délégation de la Commission européenne, soucieuse d'avoir une vision relativement complète du secteur considéré. Mais la multiplication du nombre d'indicateurs entraîne une extrême complexité dans l'évaluation, contraire à l'objectif de décaissement rapide, une dispersion des efforts statistiques et finalement une dilution des responsabilités face à un taux de décaissement faible : elle est donc contraire à l'objectif d'appropriation des politiques. Limiter à l'inverse le nombre d'indicateurs a l'avantage d'imposer de définir ce qui est prioritaire et donc de ne pas retenir des indicateurs dont la signification est trop particulière. Ainsi le choix du nombre d'indicateurs se trouve-t-il étroitement lié à celui du niveau d'observation des résultats.

3.2. Niveau d'observation des résultats

Le « test sur la conditionnalité » a classé les indicateurs relatifs à la santé et à l'éducation en quatre catégories, définies en fonction de leur proximité croissante par rapport au résultat final, à savoir 1) les indicateurs portant sur les actions entreprises par le gouvernement (ou d'*input*), par exemple le montant dépensé pour la construction d'écoles ou de centres de santé, 2) les indicateurs de mise en œuvre (ou d'*output*), par exemple le nombre d'écoles ou de centres de santé ouverts en zone rurale ou le nombre de manuels scolaires par élève, 3) les indicateurs intermédiaires de résultat (ou d'*outcome*), tels que le taux de passage du primaire au secondaire ou le taux de fréquentation des services de santé, enfin 4) les indicateurs de résultat final ou d'*impact*, comme le taux d'alphabétisation ou le taux de mortalité infanto-juvénile.

La dérive vers des indicateurs intermédiaires

Dans la nouvelle conditionnalité européenne ont été en majorité retenus des indicateurs d'*outcome*, voire d'*output*, indicateurs intermédiaires de résultat, plutôt que des indicateurs d'*impact* ou de résultat final. Or ce sont ces derniers qui reflètent véritablement l'état et

l'évolution de la pauvreté, même s'ils en expriment une dimension particulière, mais essentielle, en l'occurrence l'état de la santé et l'état d'acquisition des connaissances. Autrement dit on s'est intéressé moins aux niveaux mêmes d'éducation et de santé qu'à l'utilisation des services de santé (taux de fréquentation) ou d'éducation (taux de scolarisation) et aux facteurs susceptibles d'accroître cette utilisation. Il semble qu'il y ait eu trois raisons à ce choix : ces indicateurs semblent bien mettre en lumière les carences de la politique en matière de santé ou d'éducation; ils sont faciles à collecter par voie administrative en comparaison des indicateurs d'impact; ils sont considérés comme moins dépendants de facteurs exogènes, qui échappent à l'action publique. Mais l'utilisation de ces indicateurs intermédiaires n'est pas propice à l'appropriation des politiques.

Les études de cas ont montré qu'aux yeux des responsables des pays étudiés, les indicateurs intermédiaires se rapprochant des instruments de politique économiques, la nouvelle conditionnalité se distingue relativement peu de la conditionnalité traditionnelle. D'autre part, l'état de la santé et de l'éducation dépend d'une multitude d'actions menées en dehors même du secteur correspondant: par exemple, le taux de mortalité infanto-juvénile peut être réduit non seulement par un meilleur accès aux services de santé, mais aussi par d'autres actions en faveur de l'assainissement (eau potable, lutte contre les insectes et parasites), ainsi que par l'accroissement des revenus ou de l'éducation. Ainsi, plus les indicateurs sont loin du résultat final, moins est fidèle la représentation qu'ils donnent de l'ensemble de la politique gouvernementale. Enfin les indicateurs intermédiaires, dans la mesure où ils reflètent directement l'action de certains acteurs, se prêtent plus facilement que les indicateurs d'impact à des manipulations.

Le bien-fondé d'indicateurs d'impact

C'est pourquoi l'analyse des quatre expériences nous a persuadé qu'il convient de s'orienter vers de véritables indicateurs de résultat final. Ceux-ci figurent dans les *Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté* et font partie de la liste des "buts internationaux du développement" retenus par la communauté internationale. Nous ne retenons pas ici les indicateurs de pauvreté monétaire, très difficiles à collecter et toujours sujets à une discussion sur la mesure de la ligne de pauvreté. En revanche, il est possible dans les secteurs de l'éducation et de la santé, qui sont précisément ceux qu'a retenus à juste titre la Commission européenne, d'identifier un petit nombre d'indicateurs d'impact, susceptibles d'être collectés sans difficulté excessive et ayant une signification universelle.

Dans le domaine de la santé, l'indicateur synthétique reconnu comme le plus pertinent pour des économies à faible revenu est incontestablement le taux de mortalité infanto-juvénile (ou pourcentage de décès avant l'âge de cinq ans). Les données en sont actuellement fournies régulièrement et de façon fiable, mais avec une fréquence de trois à cinq ans, par les enquêtes DHS (Demographic and Health Survey)¹³. Cet indicateur est préféré à l'espérance de vie à la naissance, en raison de l'absence d'information équivalente pour les quotients de mortalité aux différents âges de la vie. Toutefois il est considéré comme reflétant assez bien l'état de santé de l'ensemble de la population, y compris dans une certaine mesure l'impact du SIDA à travers la transmission de l'infection des mères aux nouveaux-nés. C'est un indicateur assez variable à court terme car il porte sur la partie la plus vulnérable de la population¹⁴. Par exemple il passe à Madagascar entre 1997 et 2000 de 159 ‰ à 142 ‰, alors qu'au Burkina-Faso il augmente entre 1993 et 1999 de 204 ‰ à 219 ‰, ce qui représente sans doute la donnée de base majeure du CSLP.

Un autre indicateur qui peut être complémentaire du précédent, est l'indicateur d'insuffisance pondérale des enfants (poids selon l'âge ou plus aisément poids selon la taille). Toutefois cet indicateur, relativement facile à collecter par voie d'enquête, reflète plus la situation nutritionnelle, donc économique, que l'état de la santé au sens large et par là même reflète moins l'efficacité de la politique de santé que ne le fait le taux de mortalité infanto-juvénile, dont la signification est au demeurant plus universelle.

Dans le domaine de l'éducation, l'indicateur d'impact le plus fréquemment utilisé est le taux d'alphabétisation des adultes. Toutefois cet indicateur demeure à la fois peu fiable et d'évolution lente puisqu'il résulte des taux de scolarisation passés et de la scolarisation éventuelle des adultes, toujours limitée. On conçoit que dans une perspective dynamique l'attention se porte de préférence sur les taux de scolarisation des enfants. Ceux-ci sont évidemment beaucoup plus proches de l'impact que le sont dans le domaine de la santé les taux de fréquentation des dispensaires, puisque l'école est la condition nécessaire de l'accès aux connaissances, ce que n'est pas dans la même mesure la fréquentation des centres de soins publics pour un bon état sanitaire.

Toutefois les taux de scolarisation ne sont pas des indicateurs directement représentatifs de l'acquisition des connaissances par les enfants¹⁵. En premier lieu, ils

¹³ Le rapport Ouganda note que curieusement cet indicateur ne figure pas dans le HSSP (Health Sector Strategic Plan 2001-2004).

¹⁴ Des recherches sont actuellement en cours sur les facteurs expliquant les évolutions de cet indicateur à court et à long termes.

¹⁵ Comme ceci apparaît en particulier dans le rapport Madagascar.

s'accompagnent d'un degré d'absentéisme et d'un taux de déperdition plus ou moins importants. Aussi recourt-on de plus en plus au taux de sortie ou d'achèvement du cycle primaire (completion rate)¹⁶ pour les enfants d'une tranche d'âge donnée. Mais la signification même de cet indicateur, certes préférable au taux de scolarisation, ne traduit pas adéquatement la qualité de l'enseignement reçu: par exemple à Madagascar, alors que les conditions de scolarisation des enfants étaient perturbées par des troubles politiques, le taux de réussite au certificat d'études primaires a augmenté, sans doute, comme le Ministère l'a constaté, en raison d'une baisse du niveau d'exigence. D'une façon générale, l'accroissement de la fréquentation scolaire comporte un risque de diminution de la qualité s'il est obtenu au prix d'une augmentation excessive du nombre d'élèves par maître (soit par double vacation, soit par l'accroissement des effectifs en salle) ou d'un recrutement de maîtres peu qualifiés : ainsi en Ouganda entre 1991 et 1999 les tests faits sur l'acquisition des connaissances en mathématiques et en anglais font apparaître une diminution sensible du niveau, en même temps qu'une extrême dispersion selon les écoles¹⁷.

Compte-tenu de l'évolution extrêmement hétérogène de la qualité de l'enseignement qui peut accompagner l'accroissement des taux de scolarisation, il est de plus en plus nécessaire, pour suivre les progrès de la politique éducative de disposer d'indicateurs portant directement sur l'acquisition des connaissances par des enfants scolarisés. Autant les tests de connaissances sont difficiles à établir et sujets à une relativité culturelle quand il s'agit des niveaux secondaire et supérieur d'éducation, autant il semble possible d'avoir des tests simples à administrer et à interpréter pour les connaissances que doit apporter l'enseignement primaire (lecture, écriture, arithmétique de base). Des tests de ce type existent d'ailleurs (par exemple établis par la Conférence des Ministres de l'éducation dans les pays francophones). Les rapports Madagascar et Ouganda font d'ailleurs état d'enquêtes déjà réalisées dans ces pays sur l'acquisition des connaissances. De fait les enquêtes permettant d'établir ce type d'indicateurs sont de plus en plus nombreuses et peuvent être multipliées.

Le calcul des indicateurs d'impact n'est pas hors de portée dans une stratégie de collecte statistique fondée sur une hiérarchie des informations.¹⁸ Toutefois un rythme annuel de calcul

¹⁶ Traduit parfois taux de rétention, on peut aussi dire taux d'aboutissement.

¹⁷ Au Ghana de même des taux élevés d'aboutissement (completion) sont apparus aller de pair avec de faibles résultats aux tests de connaissances (information fournie par F. Orivel).

¹⁸ Le coût des informations nécessaires à l'établissement d'indicateurs d'impact ne doit pas être surestimé. Dans un pays comme le Burkina-Faso, selon les renseignements recueillis auprès de l'Institut National de la Statistique et de la Démographie, une enquête DHS coûte environ deux fois ce qui a été dépensé pour la seule réalisation des enquêtes relatives à l'efficacité budgétaire (comme le prix des marchés publics) et sondages d'opinion (par exemple auprès des utilisateurs des services publics d'éducation et de santé et auprès des

des indicateurs d'impact et par conséquent d'évaluation de la tranche variable peut s'avérer trop rapide. C'est pourquoi nous préconisons une procédure en deux temps. En effet le recours à des indicateurs d'impact implique d'espacer les échéances pour la détermination du montant de la tranche variable, ce qui signifie replacer l'appui budgétaire dans une perspective de moyen terme. Par exemple tous les trois ans l'évaluation à partir de l'évolution des indicateurs d'impact conduirait à déterminer pour les trois années suivantes le montant annuel de la tranche variable.¹⁹

Le recours aux indicateurs intermédiaires ne disparaîtrait pas pour autant. Ceux-ci demeurent utiles pour suivre l'action de l'Etat, comprendre l'évolution de son impact et inciter à une modification de la politique. La production régulière d'un certain nombre de ces indicateurs pourrait même faire l'objet d'un engagement de l'Etat. Le niveau atteint par les indicateurs intermédiaires n'interviendrait nullement comme critère de décaissement, mais leur établissement régulier pourrait en être un. En effet, l'intérêt de ces indicateurs est de servir de guide à l'action de l'Etat et ils joueraient d'autant mieux ce rôle qu'il n'y aurait aucun intérêt financier à les manipuler. En somme les indicateurs d'impact serviraient à l'évaluation de la performance et à la modulation de l'aide, tandis que les indicateurs intermédiaires serviraient au suivi (monitoring) de l'action publique, qui est la responsabilité des Etats. La procédure européenne deviendrait ainsi plus efficace en matière d'appropriation des politiques, sans perte d'information sur leur mise en œuvre effective^{20 21}

opérateurs économiques sur les marchés de l'Etat), lesquels figurent comme condition de décaissement de la tranche variable et dont l'interprétation s'est avérée difficile

¹⁹ L'avantage d'une telle pratique seait aussi d'améliorer la prévisibilité et l'échelonnement intra-annuel des décaissements.

²⁰ Quant au choix des indicateurs intermédiaires (outcome, voire output) qui seraient retenus pour ce suivi de l'action publique (et que l'Etat s'engagerait à produire), il pourrait être lui-même guidé, en même temps que par l'expérience acquise, par des principes simples : pouvoir être recueillis de façon relativement simple, peu coûteuse et fiable, et surtout être pertinents par rapport à l'objectif final d'amélioration de la santé et de l'éducation. Il serait alors justifié de tester cette pertinence grâce à une estimation économétrique de l'impact qu'exercent les variables correspondantes sur l'acquisition effective des connaissances et la diminution de la mortalité (ou de la morbidité) : une telle estimation devrait être facilitée par la mise en place "d'Observatoires de la Pauvreté", servant simultanément à guider les choix de politique de développement social.

²¹ Un problème de transition se pose entre le système actuel avec une évaluation annuelle des résultats déclenchant les décaissements et le nouveau système avec une évaluation triennale fondant les engagements futurs. On peut concevoir que sur les trois premières années du nouveau système l'aide soit engagée, puis versée simplement en fonction de l'engagement des pays de parvenir à certains résultats à la fin des trois années, l'incitation de mettre en œuvre les politiques adéquates étant constituée par le risque de perdre toute aide ultérieurement. La sélection des pays bénéficiant de la nouvelle procédure pourrait se faire sur la base des résultats atteints depuis 1999 dans le cadre de la procédure actuelle, servant en quelque sorte de test.

3.3. De l'observation des indicateurs à l'évaluation des résultats

Le succès de la réforme de la conditionnalité suppose la crédibilité de la sanction. Celle-ci implique que l'évaluation des résultats obtenus par le pays en fonction des indicateurs soit effectuée selon des principes ou des règles connues à l'avance. C'est pourquoi le système actuel de notation prévoit généralement dans les conventions de financement une pondération donnée à chaque indicateur et des cibles que ces indicateurs sont supposés atteindre. Il est aussi prévu une notation progressive, généralement ternaire (0 ; 0,5 ; 1) selon le succès obtenu au regard de chaque indicateur. Quelle que soit la précision des règles fixées à l'avance, il reste inévitablement une certaine marge d'appréciation pour l'évaluateur, ce qui tempère l'automatisme de la notation.

La pondération des indicateurs

Il est certes indispensable que la pondération des indicateurs soit déterminée et connue à l'avance. Le poids donné respectivement à l'éducation et à la santé (ou à toute autre grande composante qui serait retenue) est éminemment un choix politique qui devrait logiquement découler de la stratégie de lutte contre la pauvreté spécifique à chaque pays. A l'intérieur de chacun de ces deux grands domaines, le problème de la pondération se pose différemment selon la nature et le nombre des indicateurs. S'il s'agit d'indicateurs d'impact, de nature synthétique, ils sont peu nombreux (parfois un seul par domaine...), et le problème de la pondération peut être facilement résolu²². La question devient plus épineuse lorsque l'on a un assez grand nombre d'indicateurs, ce qui est généralement le cas avec les indicateurs intermédiaires destinés à cerner les différents aspects de la politique mise en œuvre dans le secteur considéré. La solution retenue a été de donner explicitement ou implicitement un poids égal à chacun d'eux, pour une raison de simplicité, mais sans fondement logique. En effet, comme on a déjà eu l'occasion de le noter, la présence de ces indicateurs, précisément parce qu'ils sont intermédiaires, n'est justifiée qu'en raison de leur lien supposé avec l'impact final qui est l'amélioration de la santé et l'acquisition des connaissances. C'est donc logiquement l'intensité de ce lien présumé qui devrait servir à définir la pondération.

A cette fin il serait souhaitable et possible d'établir pour chacun des deux grands domaines que sont l'éducation et la santé un modèle économétrique testant l'influence des différents facteurs reflétés par les indicateurs intermédiaires sur l'impact final (diminution de

²² Par exemple dans le domaine de l'éducation, si l'on a un indicateur d'acquisition des connaissances, il pourra être utilisé simplement comme correctif de l'indicateur du taux d'aboutissement du cycle primaire.

la mortalité infanto-juvénile ou acquisition des connaissances). Si un tel modèle permet d'identifier les facteurs significatifs de l'amélioration recherchée, il fournit simultanément à travers les coefficients estimés la structure d'une pondération logique. Ce type d'information fourni par l'analyse économétrique doit certes être utilisé avec prudence. Il permet cependant d'éclairer les priorités de l'action publique en indiquant les canaux les plus efficaces d'amélioration de la santé ou de l'éducation.

Les valeurs de référence

Ensuite se pose le problème des valeurs de référence. En effet pour juger de l'amélioration d'un indicateur quel qu'il soit (impact ou intermédiaire), il faut le comparer soit à un objectif ou cible fixée à l'avance, soit à une valeur passée. Dans de nombreux cas, la nouvelle procédure européenne a eu recours à des cibles définies avec l'espoir qu'elles faciliteraient l'évaluation en fournissant une référence précise pour l'amélioration de la politique. Toutefois l'usage des cibles a révélé le dilemme suivant : ou bien les gouvernements fixent des objectifs élevés afin de manifester l'ambition de leur politique et les résultats risquent de rester bien en-deçà des objectifs, ou au contraire ils s'attachent à maximiser leur chance de réussite par rapport à ces cibles en les fixant à des niveaux relativement bas. L'expérience de l'Ouganda est à cet égard riche d'enseignements : la revue du secteur éducation par l'ensemble des bailleurs de fonds en avril 2001 (revue réalisée indépendamment de la nouvelle procédure européenne) a fait apparaître des résultats bien inférieurs aux objectifs, ce qui a conduit à modifier les objectifs, plutôt qu'à réduire l'aide.

Si l'on voulait conserver le système des cibles il serait sans doute nécessaire de pouvoir disposer de niveaux de référence fondés sur des comparaisons internationales pour des pays de niveaux de développement comparable. Ainsi établirait-on des valeurs "normales" de chaque indicateur, dont il conviendrait de se rapprocher ou qu'il conviendrait de dépasser. La comparaison internationale des cibles à atteindre a beaucoup plus de sens pour les indicateurs d'impact que pour les indicateurs intermédiaires, souvent influencés par les caractéristiques propres du pays. Il pourrait paraître plus simple de regarder s'il y a amélioration par rapport à la valeur passée. Mais le potentiel d'amélioration d'un indicateur dépend naturellement de son niveau initial, dans une mesure qui ne peut être là encore appréciée que par comparaison internationale. Par exemple le potentiel de réduction de la mortalité infanto-juvénile est beaucoup plus fort lorsque celle-ci est très élevée que lorsqu'elle est faible, puisque cette réduction tend vers une limite proche de zéro. De même le taux de couverture vaccinale ou le taux de scolarisation et d'acquisition des connaissances tendent tous vers une limite égale à

l'unité (ou 100 %) : donc plus on s'en rapproche plus il est difficile de réaliser la même amélioration.²³

Facteurs exogènes et jugement global

Enfin l'évaluation des performances ne saurait éviter de prendre en compte les facteurs exogènes qui ont pu influencer les résultats. Dans un article faisant écho aux travaux de Burnside et Dollar (2000) qui ont fondé le nouveau paradigme de la Banque Mondiale en matière d'efficacité de l'aide internationale, Guillaumont et Chauvet (2001) ont montré que l'aide internationale contribue d'autant mieux à promouvoir la croissance que les pays sont soumis de façon récurrente à des chocs extérieurs (en particulier parce que les chocs rendent plus difficile la mise en œuvre de la politique économique et que l'aide atténue cet effet). Dès lors c'est la « performance » des pays, distincte des résultats bruts en ce qu'elle corrige ceux-ci de l'influence des chocs exogènes, qui est proposée pour servir de critère d'allocation de l'aide, puisque tout à la fois elle reflète la qualité de la politique et tient compte de l'effet des facteurs exogènes. .

Cependant les facteurs ou chocs exogènes sont souvent supposés avoir plus d'influence sur l'impact final que sur les résultats intermédiaires, parce que ceux-ci sont plus directement liés à l'action de l'Etat. Mais on ne saurait oublier que les moyens de l'Etat eux-mêmes dépendent en partie de l'évolution économique générale et donc de facteurs exogènes (termes de l'échange, climat, etc.). En fait indépendamment des moyens dont dispose l'Etat, les indicateurs intermédiaires les plus couramment utilisés sont eux-mêmes fortement influencés par des facteurs exogènes. C'est notamment le cas du taux de fréquentation des centres publics de soins. Leur augmentation est supposée refléter une amélioration de la qualité des services fournis et donc contribuer à une meilleure santé, mais elle peut aussi se manifester en cas d'épidémie et d'accentuation de tout autre forme de morbidité (ou encore en cas de fermeture d'un centre de soin privé, sans amélioration subséquente de la santé)²⁴. Autrement dit les indicateurs intermédiaires non seulement n'échappent pas à l'influence des facteurs exogènes,

²³ Reste enfin le problème de savoir si la référence passée doit être la dernière année connue, ou une moyenne des deux (trois) dernières années connues, ou encore une valeur calculée à partir de l'estimation de la tendance passée. Si l'on exclut cette dernière possibilité en raison du nombre élevé d'années d'information statistique nécessaires et des débats que soulève inévitablement la forme fonctionnelle de l'estimation, le choix entre deux ou trois années de référence, de préférence à une, peut se justifier en vue de réduire l'influence des facteurs exogènes passés sur l'évaluation de la performance.

²⁴ De même les taux de scolarisation et/ou d'achèvement peuvent être abaissés par des calamités climatiques (ou des chutes de revenu)... ou au contraire relevés en cas de disette, si l'école offre le service d'une cantine.

mais de plus le sens (positif ou négatif) dans lequel ils peuvent être ainsi affectés risque d'être ambigu.

Ceci signifie que, quelle que soit la nature des indicateurs retenus (intermédiaires ou d'impact), on ne peut se passer d'un jugement d'ensemble sur les performances obtenues par le pays en matière d'éducation et de santé, qui tienne compte du contexte politique et économique général. Tout jugement global implique certes une dose de subjectivité de l'évaluateur. Mais à l'inverse une aide budgétaire indexée sur une notation mécanique d'indicateurs est perçue par les responsables nationaux et les autres partenaires du développement comme une "fausse objectivité". Une évaluation des performances commune aux différents bailleurs de fonds pourrait réduire le risque d'arbitraire.²⁵

Conclusion

La Commission européenne en introduisant dans son aide budgétaire un nouveau type de conditionnalité portant sur les résultats de la politique plutôt que sur les mesures mises en œuvre a pris une initiative importante, qui a contribué à faire évoluer les idées dans le débat international en vue d'une meilleure coopération pour le développement. Les principes sous-jacents de cette initiative font aujourd'hui l'objet d'un consensus international : est ainsi reconnue la nécessité d'une appropriation de leur politique économique par les pays receveurs, d'une coordination plus efficace des différents bailleurs de fonds internationaux, d'une attention plus grande portée aux résultats des actions entreprises, notamment en matière de réduction de la pauvreté. En vue de renforcer l'efficacité globale de leur aide au développement, les bailleurs de fonds recherchent aujourd'hui une meilleure allocation de leurs ressources ou sélectivité de leur concours grâce à la prise en compte des résultats obtenus par les pays receveurs. C'est précisément ce que permet l'initiative européenne. Simultanément elle est susceptible d'accroître la crédibilité de la conditionnalité en raison du caractère plus progressif et par conséquent plus vraisemblable de la sanction, ce qui aussi améliore l'efficacité de l'aide.

²⁵ A cet égard le recours à un modèle économétrique explicatif dans le pays considéré de la mortalité infantile-juvénile ou des performances en matière d'éducation, déjà évoqué au sujet de la pertinence et de la pondération des indicateurs intermédiaires, peut aussi être un moyen d'estimer l'impact qu'ont eu sur les indicateurs d'impact ou de résultat final divers facteurs exogènes (déficit pluviométrique, chute des termes de l'échange, conflit politique,...).

Ainsi s'inscrivant dans un mouvement d'idées qu'elle a contribué à renforcer, l'initiative européenne trouve un champ favorable à son adoption par d'autres bailleurs de fonds et à sa diffusion dans un grand nombre de pays. Encore faut-il que la conditionnalité nouvelle de la Commission européenne soit sans ambiguïté une conditionnalité de résultat ou de performance, ce dont découlent les suggestions suivantes.

- 1) Concentrer la nouvelle conditionnalité sur la santé et l'éducation.
- 2) Revenir à l'essentiel, c'est-à-dire fonder la nouvelle conditionnalité sur de véritables indicateurs d'impact, et faire porter la conditionnalité sur les engagements d'aide triennaux futurs plutôt que sur les versements courants.
- 3) Utiliser les indicateurs intermédiaires pour suivre annuellement la mise en œuvre de la politique, sans que leur niveau serve à moduler l'aide, seule leur production pouvant être une condition de décaissement annuel de l'aide ; la justification de ce contrôle serait renforcée par une analyse économétrique préalable en vue de tester l'impact de ces variables intermédiaires sur le résultat final.
- 4) Dans l'évaluation de l'impact, tenir compte des facteurs exogènes et assumer la responsabilité d'un jugement global sur la performance, en associant à ce jugement l'ensemble des bailleurs de fonds, afin de promouvoir une dynamique de coordination.
- 5) Renforcer la capacité d'analyse des politiques dans les pays receveurs, afin de rendre la nouvelle démarche plus efficace.

Dans cette dernière perspective, un complément normal de la nouvelle conditionnalité de performance serait un soutien durable à une stratégie de collecte des informations prioritaires (en particulier enquêtes DHS, tests d'acquisition des connaissances). Un tel appui pourrait prendre une forme institutionnelle (par exemple à travers les nouveaux Observatoires nationaux de la pauvreté) et permettrait d'améliorer la qualité et la régularité des indicateurs d'impact. Ainsi établis avec une certaine garantie internationale, les indicateurs d'impact serviraient plus aisément à guider l'appui européen, et plus largement celui des différentes sources d'aide à l'amélioration de la santé et de l'éducation.

Références

Adam C.S. and S.O'Connell, "Aid, Taxation and Development in Sub-Saharan Africa" *Economics and Politics*, vol. 11, 1999, p. 225-254.

Burnside C. and D.Dollar, « Aid, Policy and Growth » *American Economic Review*, vol.90, no 4, 2000, p.847-868

CERDI, *Etude sur l'introduction d'indicateurs de résultat en matière d'appui aux programmes d'ajustement structurel dans les pays ACP*, réalisée à la demande de la Commission Européenne, Clermont-Ferrand, 2002.

Collier P., Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. et J.W. Gunning, "Redesigning Conditionality", *World Development*, Vol. 25, n° 9, 1997, p. 1399-1407 .

Collier P. and J.W. Gunning "The IMF's Role in Structural Adjustment", *Economic Journal*, vol.109, 1999, p.634-651.

Commision Européenne, *Reforming Conditionality in Economic Reform Programs in Sub-Saharan Africa. An Operational Approach*, dactylographié, octobre 1995.

- *Livre vert sur les relations entre l'Union Européenne et les pays ACP à l'aube du XXIe siècle*, Bruxelles, 1997, 67p.

- "Communication au Conseil Européen et au Parlement Européen sur les appuis de la Communauté aux programmes de Réformes économiques et à l'ajustement structurel : bilan et perspectives », dactylographié, 2000.

- *Suivi des nouvelles orientations de la Commision en matière d'appui au programme d'ajustement structurel dans les pays ACP*, Termes de référence, dactylographié, mai 2000.

Guillaumont P. et L. Chauvet, « Aid and Performance : A Reassessment », *Journal of Development Studies*, vol. 37, no 6, August 2001, p. 66-92.

Guillaumont P. et S. Guillaumont Jeanneney (sous la direction de), *Ajustement et développement. L'expérience des pays ACP Afrique, Caraïbes, Pacifique*, Paris, Economica, 1994, 393 p.

- "La conditionnalité à l'épreuve des faits", in R. Rainelli Ed., *La négociation commerciale et financière internationale*, Paris, Economica, 1995, chap. 8, p. 185-208

- *Propositions pour un nouveau type de conditionnalité*, Commission Européenne, Direction Générale du Développement, Division Programmation et soutien à l'ajustement structurel, 1995, octobre, 8 p .

Gunning J.W., "Rethinking Aid", in B.Pleskovic and N.Stern, *Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, World Bank, 2000, p.125-144.

IMF, *The Modalities of Conditionality – Further Considerations*, prepared by the Policy Development and Review Department, January 8, 2002,

Khan M.S. and S. Sharma, "IMF Conditionality and Country Ownership of Programs" IMF FMI, *The Modalities of Conditionality – Further Considerations*, prepared by the Policy Development and Review Department, January 8, 2002., 01/142, 2001.

Lerrick A. et A.Meltzer, «Grants : A Better Way to Deliver Aid » Carnegie Mellon, Quaterly International Report, Janvier 2002.

Meltzer A. and others, *International Financial Institutions Advisory Commission Report*, Washington, DC

Mussa M. et M.Savastano, «The IMF Approach to Economic Stabilization » IMF *Working Paper* 99/104, 1999.

Tirole J. "Financial Crisis, Liquidity Provision and the International Monetary System" Paolo Baffi Lecture on Money and Finance, Bank of Italy, 2001.

World Bank, *Assessing Aid, What Works, What Doesn't, and Why*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press, 1998.

Annexe

Tableau 1- Classement des programmes 1999-2000-2001

Conditionnalité traditionnelle Conditionnalité Nouvelle	Maintien	Abandon
Définition des indicateurs	RCA** <i>Gabon</i> ²⁶ <i>Côte d'Ivoire</i> ^{27*} <i>Gambie</i> ^{28*}	Kenya** Papouasie Nouvelle Guinée** <i>Ghana</i> * <i>Jamaïque (SERP II)</i> *
Usage des indicateurs	Cameroun** Guinée Bissau** Lesotho** Mozambique** Niger** Rwanda** Sao Tome et principe** Tanzanie** Zambie** <i>Ethiopie</i> ^{29*} <i>République de Guinée</i> ^{30*}	Bénin*** Bénin** Burkina Faso*** Burkina Faso** Djibouti* Gabon* Madagascar*** Mali*** <i>Mali</i> ^{31*} <i>Mauritanie</i> ^{32*} Ouganda** Sierra Leone** Tchad**

* Propositions de financement 2001 (10)

** Propositions de financement 2000 (19)

*** Propositions de financement 1999 (3)

en italique : *programmes 2001*

²⁶ Tranche variable déterminée par les progrès réalisés dans la satisfaction de certains critères de performance budgétaire et dans la disponibilité d'indicateurs de résultat dans les secteurs sociaux.

²⁷ Une tranche versée dès l'approbation par le FMI d'un nouveau programme FRPC et 1 tranche liée au respect de ce programme et à l'accord sur les indicateurs de résultat dans les domaines des secteurs sociaux et de la gestion publique

²⁸ Décaissement en une tranche conformément aux objectifs du DSRP

²⁹ Décaissement selon les résultats obtenus dans les domaines de la gestion publique, des secteurs sociaux et de l'environnement du secteur privé

³⁰ Tranche fixe fonction de l'évaluation des IBW et tranche variable en fonction des indicateurs de gestion publique et d'un accord sur des indicateurs de santé, éducation et entretien routier.

³¹ Décaissement lié à l'évolution d'indicateurs de résultats de politique économique dans les secteurs de gestion publique, santé, éducation et bonne gouvernance.

³² Décaissement tranche variable lié aux performances réalisées dans les domaines de la gestion publique et des services sociaux.

Tableau 2 – Avancement comparé des programmes

	Nombre de programme	Années et désignation du programme	Etat de l'évaluation
Bénin	2	PAS 3 1999-2000	En cours lors de la mission (terminée)
		PARE 2001	
Burkina-Faso	2	PAAS 1999-2000	Évalué
		ABRP 2001	
		Nouveau programme en préparation	
Madagascar	1	PAS 2 Initialement 1998-1999 (signé en octobre 1999) et désigné ensuite PAS 2 1999-2000	Évalué
Ouganda	1	PABS 4 signé en août 2000	Non encore évalué au moment de la mission (versement de la tranche variable envisagée pour novembre 2002)

Tableau 3 Nature des indicateurs de résultat
des aides budgétaires européennes dans quatre pays

	Nombre d'indicateurs			Nature des conditions			Pondération donnée à chaque secteur			Pondération à l'intérieur de chaque secteur	Sensibilité globale (bord)	
	Total	dont		Définition, collecte et analyse d'indicateurs	Changement favorable	Atteinte d'une Cible	GB	Ed.	Santé			
	GB	Ed.	Santé									
99-2000	9	-	-	9	4	5		-	-	1	aucune ex ante égale ex post	nc
RE 2001	13	3	5	5	3	1	10	1/3	1/3	1/3	égale	nc
99-2000	15	5	3	7	4		11	0,5	0,15	0,35	égale	nc
RP 2001	13	3	5	5	3	1	9	0,5	0,25	0,25	égale	nc
PAS II	54*	25	19	10	54**			1/3	1/3	1/3		80
sPABS4	(12)	(3)	5	4							égale	80

* Dont 15 "neutralisés" et dont un indicateur sur le % du fonds routier affecté aux pistes rurales.
Un indicateur est dit « neutralisé » lorsqu'il n'a pas été pris en compte pour déterminer le montant de la tranche variable.
GB = gestion budgétaire ; Ed = éducation.