



CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHES
SUR LE DÉVELOPPEMENT
INTERNATIONAL

CERDI, *Etudes et Documents*, 2004.07

Document de travail de la série

Etudes et Documents

E 2004.07

**UNE EXPERIENCE EUROPEENNE:
LA CONDITIONNALITE DE PERFORMANCE
AU BURKINA FASO***

Patrick Guillaumont et Sylviane Guillaumont Jeanneney
CERDI, CNRS et Université d'Auvergne

Version 3-02-2004
30 p.

*La rédaction de cet article fait suite à une mission effectuée au Burkina Faso du 16 au 22 septembre 2001, à la demande de la Commission européenne. Cette dernière souhaitait disposer d'une évaluation des nouvelles modalités de son aide budgétaire, fondée sur une appréciation des performances des pays aidés. A cette fin elle a commandité quatre études de cas portant, outre sur le Burkina Faso, sur le Bénin, Madagascar et l'Ouganda. Les enseignements tirés de l'ensemble de ces études ont fait l'objet d'un rapport de synthèse et d'un article à paraître (C.Adam, G. Chambas, P.Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney, J.W.Gunning, « Performance-based Conditionality : A European Perspective », *World Development*, 2004 .

Les auteurs remercient les responsables burkinabé, ainsi que les représentants des sources d'aide, de la chaleur de leur accueil et de la richesse des entretiens qu'ils ont pu avoir avec eux. Ils ont bénéficié d'un soutien extrêmement précieux de la Délégation européenne et en particulier de Hugo Pierrel, à qui ils expriment leur reconnaissance. Ils ont enfin eu de fructueuses discussions avec les fonctionnaires de la Commission à Bruxelles.

Les auteurs conservent l'entière responsabilité des idées émises ici, qui n'engagent ni leurs interlocuteurs, ni la Commission européenne.

Résumé

L'opportunité et la difficulté d'une réforme de la conditionnalité de l'aide extérieure allant dans le sens d'une conditionnalité fondée sur les résultats sont examinées à la lumière de l'expérience européenne au Burkina Faso. Si le principe de cette nouvelle conditionnalité paraît bien fondé, son application montre la difficulté de se départir des modalités traditionnelles de la conditionnalité d'instruments.

Summary

The need and the difficulty of a move towards an outcome-based conditionality of foreign aid are examined with reference to the European experiment in Burkina Faso. If the principle of this new conditionality appears to be well grounded, its implementation shows the difficulty to move from the traditional instrument-based 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, quels qu'en soient au demeurant leurs avantages propres, 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 formulation d'une nouvelle conditionnalité (octobre 1995), 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. 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. La 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". 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, devrait éviter l'arbitraire d'un jugement sur de multiples mesures hétérogènes de politique économique, permettre un appui graduel, progressif, en fonction du jugement porté sur les performances, et faciliter la coordination des bailleurs de fonds, puisqu'il n'y aurait plus de facto de discordance sur les mesures à prendre.

Le Burkina Faso a été l'un des premiers pays choisis par la Commission Européenne pour expérimenter une conditionnalité de performance. Celle-ci y a été mise en œuvre dès 1999. C'est donc le pays qui permet la meilleure évaluation de cette nouvelle pratique. De plus, 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

³Sur l'ensemble de ces critiques, 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).

un "test" de la nouvelle approche de la conditionnalité souhaitée par la Commission Européenne. Ce test s'est déroulé de 1997 à 2000. Il a pris la forme de cinq 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.

Le choix du Burkina Faso pour mener cette expérience pilote (le "test") s'explique lui-même de deux façons : l'importance de l'aide reçue par le Burkina Faso et la rémanence d'une importante pauvreté.

L'importance de l'aide au développement accordée au Burkina Faso traduit l'intérêt des bailleurs de fonds pour ce pays : cette aide représentait en 1998 15,5 % du PNB, à comparer à 4,1 %, la moyenne des pays d'Afrique au Sud du Sahara, et 1,30 %, la moyenne des pays à faible revenu⁴. Une part dominante de cette aide était certes consacrée aux projets (en moyenne plus de 80 % de 1996 à 2000)⁵, soit donc une minorité seulement à l'aide à l'ajustement. Celle-ci, au cours des mêmes années, a été fournie principalement, mais dans des proportions variables, par les Institutions de Bretton-Woods (IDA et FMI) et par l'Union Européenne. Cette dernière a consacré une part croissante de son aide aux appuis budgétaires (28% en 1996, 47 % en 2000). Le développement de l'aide budgétaire ou à l'ajustement a été favorisé au Burkina Faso par la qualité du dialogue entre l'administration de ce pays et les partenaires du développement.

Le choix du Burkina Faso pour mener le "test" sur la conditionnalité a été aussi justifié par la rémanence d'une très importante pauvreté dans ce pays. Signataire de l'accord de Cotonou, il fait partie des pays ACP ; il appartient à l'Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) et à travers celle-ci à la Zone franc, ce qui implique une politique macroéconomique relativement rigoureuse et une politique d'ouverture sur l'extérieur. Cependant le Burkina Faso demeure un pays africain à très faible revenu (son PIB par tête s'élevait en 1999 à 240 \$, ou environ 900 \$ en parité de pouvoir d'achat, ce qui le plaçait parmi les dix pays les plus pauvres du monde⁶) et de petite dimension (sa population compte à peine plus de 11 millions d'habitants). Selon le *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté* (CSLP) adopté par le Burkina Faso en 2000, 45 % de la population se situait en

⁴ Source Banque Mondiale, *Rapport sur le Développement dans le Monde 2000/2001*.

⁵ Selon les statistiques fournies par les autorités burkinabé.

⁶ Selon le *Rapport sur le Développement dans le Monde 2000/2001* de la Banque Mondiale. Il est classé en 159^{ème} position sur 162 pays pour l'indice de développement primaire du PNUD, selon le *Rapport sur le développement humain 2001*.

1998 en-dessous d'une ligne nationale de pauvreté définie en termes de calories par habitant⁷. Plus marquante encore est, selon la même source, l'évolution de deux indicateurs qui, mieux que d'autres, expriment l'état du développement humain : le taux de mortalité infanto-juvénile a augmenté de 204,5 pour mille en 1993 à 219 en 1999 et le taux d'alphabétisation a légèrement baissé de 18,9 % en 1993 à 18,4 % en 1998, et en particulier de 11,8 % à 10,8 % en zone rurale⁸

Deux programmes comportant une tranche variable dont le décaissement est modulé selon l'évolution de certains indicateurs de résultats, ont déjà été mis en œuvre : le *Programme d'Appui à l'Ajustement Structurel (PAAS 1999/2000)* et l'*Appui Budgétaire pour la Réduction de la Pauvreté (ABRP 2001)*. La proportion de ces tranches variables dans le total de l'appui à l'ajustement de l'Union Européenne est loin d'être négligeable, soit 32,7 % des engagements de versement en 2000 et 34,6 % en 2001. Les indicateurs retenus couvrent une large palette de résultats, tant dans le domaine de la gestion budgétaire que de l'éducation et de la santé (cf. encadré 1). Un système de notation est prévu qui permet de passer des résultats obtenus pour chaque indicateur au montant des décaissements (cf. encadré 2). Le premier programme a fait l'objet d'une évaluation à l'été 2000 et le second à l'automne 2001, ce qui a conduit à un décaissement partiel de la tranche variable. (soit respectivement 79% et 60%)

Rappelons que les nouvelles modalités de l'aide budgétaire européenne poursuivaient trois objectifs, énoncés dans le *Bilan : Test sur la conditionnalité*.(2000) et dans les conventions de financement :

- améliorer l'appropriation par les responsables nationaux de l'action publique,
- renforcer la coordination de l'action des donateurs par des évaluations conjointes,
- accroître la régularité et la prévisibilité des flux d'aide, en évitant la politique du "tout ou rien",

C'est au regard de ces trois objectifs que nous avons d'abord examiné l'expérience en cours au Burkina. A travers la poursuite de ces objectifs, il s'agit finalement d'augmenter l'efficacité de l'aide en même temps que celle de l'action gouvernementale. Cette efficacité dépend de la pertinence des indicateurs de résultat retenus pour le décaissement de l'aide, ce qui explique l'importance attachée, à juste titre, par la Commission européenne aux conclusions du « test sur la conditionnalité ». La dernière section tentera d'évaluer la

⁷ Gouvernement du Burkina Faso, Ministère de l'Economie et des Finances, *Burkina Faso : Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté*, 2000, p.10.

⁸ CSLP, tableau 6, ligne 1 et tableau 4 ligne 1

pertinence des indicateurs choisis au Burkina et d'en tirer des enseignements quant au type d'indicateurs les plus appropriés pour une aide budgétaire fondée sur des résultats.

1. Appropriation des réformes

Nos interlocuteurs burkinabé ont tous reconnu que le « test sur la conditionnalité », parce qu'il s'est déroulé sur trois ans, jalonné à intervalles réguliers par cinq longues réunions, a conduit les responsables à s'interroger sur le bien-fondé de leur politique et la cohérence d'ensemble de l'action gouvernementale. L'exercice semble avoir donné l'habitude de regarder systématiquement les résultats et de clarifier les objectifs poursuivis. Il en est résulté ce que plusieurs interlocuteurs ont qualifié de "culture de résultat". Un exemple des implications de la réflexion menée a été la décision, prise en raison de la faible fréquentation des centres périphériques de santé, de surseoir à la construction de nouveaux centres et de rendre plus opérationnels les centres existants par un meilleur approvisionnement en personnels, médicaments et petit matériel.

Le « test sur la conditionnalité », parce qu'il a suscité une réflexion collective des responsables nationaux, à laquelle ont été associés les bailleurs de fonds, à la recherche d'indicateurs sociaux opérationnels, c'est-à-dire à la fois pertinents et mesurables, a été pour le Burkina Faso un atout incontestable lorsqu'il s'est agi d'adopter un "Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté" (CSLP) : ainsi le Burkina Faso a-t-il pu rapidement bénéficier de l'allègement de la dette prévu par l'initiative *Pays Pauvres Très Endettés* (PPTE). La matrice des indicateurs de suivi (tableau 7 du CSLP) résulte directement des missions du «test », ce qui signifie sans doute une bonne appropriation du travail réalisé à cette occasion. Mais l'appropriation des indicateurs ne signifiait pas nécessairement une appropriation des réformes. Nos interlocuteurs burkinabé ont à plusieurs reprises exprimé le sentiment qu'en dépit du lien établi entre l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs chiffrés et les décaissements de l'aide européenne à l'ajustement, ils ne sont guère plus libres qu'auparavant d'adopter des politiques qui ne plaisent pas aux bailleurs de fonds extérieurs, et donc que ceux-ci demeurent co-responsables des résultats.

ENCADRE 1

Les indicateurs de résultats retenus dans les deux conventions
(et mis à jour avec le Rapport de mise en oeuvre du CSLP, août 2001)

1. Indicateurs de gestion budgétaire*Première convention (PAAS 1999/2000)*

- 1) délais de paiements des fournisseurs (moyenne mensuelle 60 jours) ;
- 2) écart dotation et réalisation budgétaires 1999 (y compris avances de trésorerie) 30 % ;
- 3) niveau des budgets santé et éducation de base (dotation et exécution) : augmentation entre 1999 et 2000 de 8 %, et entre 2000 et 2001 de 10 % ;
- 4) part du budget de fonctionnement du Ministère de la Santé et du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation revenant effectivement aux structures les plus déconcentrées de ces départements : des enquêtes devront être réalisées pour connaître la qualité et la quantité des dotations ;
- 5) écarts entre les prix unitaires pour certains produits obtenus par les marchés publics et les marchés de détail.

Pour les deux derniers indicateurs il s'agissait seulement dans cette première convention de faire un état des lieux puisqu'il n'existait pas de situation de référence

Deuxième Convention (ABRP 2001)

- 1) taux d'exécution des budgets des ministères sociaux et analyse des réalisations par rapport aux objectifs fixés par les ministères ; c'est la reprise de la deuxième condition de la précédente convention, mais appliquée aux seuls Ministères de la Santé et de l'Education de Base ;
- 2) reprise des conditions 4) et 5) ; on attend une amélioration ;
- 3) sondages d'opinion semestriels, auprès des utilisateurs des services publics d'éducation et de santé et auprès des opérateurs économiques sur les marchés de l'Etat (procédures de passation, délais de règlements) ; il s'agit d'une innovation par rapport à la précédente convention, laquelle se substitue à la première condition antérieure.

2. Indicateurs de santé*Première convention (PAAS 1999/2000)*

- 1) taux de fréquentation des structures sanitaires (23 % en 1999, 24 % en 2000, 25 % en 2001) ;
- 2) taux de deuxième consultation prénatale (au moins 65 % en 1999, 67 % en 2000 et 70 % en 2001) ;
- 3) taux d'accouchements assistés (30 % en 1999, 31 % en 2000 et 32% en 2001) ;
- 4) taux de couverture vaccinale (BCG 60 % en 1999, 70 % en 2000 et 80 % en 2001 ; DTCP3 40 %, 50 %, 60 % ; rougeole et fièvre jaune 45 %, 55 %, 60 % durant les mêmes années) ;
- 5) taux de rupture en médicaments essentiels génériques (MEG) (moins de 10 % de 1999 à 2000) et chiffre d'affaires de la Centrale d'achats des médicaments essentiels génériques (CAMEG) (4 milliards en 1999, 4,4 en 2000 et 4,84 en 2001) ;
- 6) coût moyen de quelques actes essentiels et d'une ordonnance (à connaître par enquête).

Deuxième convention (ABRP 2001)

Le premier indicateur a été précisé : il s'agit du nombre de nouveaux contacts (c'est-à-dire pour une nouvelle affection) par personne et par an dans les structures de premier niveau, les Centres de santé et de promotion sociale et Centres médicaux avec antenne chirurgicale (CSPS, CMA) (25 % en 2001 contre 24 % en 2000)

Le quatrième et le sixième indicateurs du PAAS 1999/2000, relatifs aux couvertures vaccinales et au coût des actes médicaux ont été repris (avec les mêmes objectifs quantitatifs que ceux qui avaient été programmés pour 2001 en ce qui concerne la vaccination) ainsi qu'une partie du cinquième indicateur, le taux de rupture des MEG (avec le même objectif quantitatif qu'en 2000) :

Un indicateur a été ajouté, le pourcentage des CSPS remplissant les normes en matière de personnel (65 % en 2001 contre 60 % en 2000).

3. Indicateurs d'éducation de base*Première convention (PAAS 1999/2000)*

- 1) taux d'admission en première année (36,1 % en 1999, 39,45 % en 2000 et 43,1 % en 2001 et 47,09 % en 2002) ;
- 2) taux d'admission au CEP et en sixième (64,63 % en 1999, 65,96 % en 2000, 67,32 % en 2001, 68,7 % en 2002) ;
- 3) coût moyen de la scolarité d'un enfant dans le primaire pour un ménage (à connaître par enquêtes).

Deuxième convention (ABRP 2001)

Le premier indicateur est repris, avec toutefois la précision supplémentaire qu'il s'agit des filles, des zones rurales et des 20 provinces les plus pauvres, ainsi que le troisième indicateur ; sont ajoutés trois nouveaux indicateurs :

- 1) taux brut de scolarisation des filles (35,8 % en 2001, 44,08 % en 2002 contre 33,6 % en 1999) ;
- 2) taux brut de scolarisation dans les zones rurales les plus défavorisées (16 % en 2001) ;
- 3) taux d'alphabétisation des femmes : taux global de 16,6 % et amélioration dans les 20 provinces les plus pauvres..

ENCADRE 2

Des indicateurs aux décaissements

Chacun des indicateurs énumérés dans l'encadré 1 fait l'objet d'une notation :

- 1 pour les indicateurs "ayant obtenu les résultats escomptés"
- 0,5 pour les indicateurs en progrès
- 0 pour ceux qui n'ont pas atteint les résultats attendus.

La totalisation des points est opérée par sous-tranche ou secteur (gestion budgétaire, éducation, santé), en donnant un poids égal à chaque indicateur (simple ou composite) du secteur. Il en résulte un taux de "performance" du secteur, égal au total du nombre de points obtenus par rapport aux maximum possible. Ce taux détermine la proportion décaissée de la sous-tranche.

Le système revient donc à donner à l'ensemble des indicateurs relatifs à un secteur une pondération proportionnelle à la part de la tranche variable affectée à ce secteur. La part respective de ces secteurs a été dans les conventions :

Convention	PAS 1999-2000	ABRP 2000
Gestion budgétaire	0,5	0,5
Education	0,35 (7 indicateurs)	0,25
Santé	0,15 (3 indicateurs)	0,25
Montant total prévu en millions d'euros	9,7	8

Des dérogations peuvent être apportées à ce système de notation en raison des chocs exogènes ou de l'impossibilité de réunir les informations. De plus, les résultats relatifs aux indicateurs doivent être accompagnés de diverses informations complémentaires les expliquant, ainsi que sur la politique du gouvernement.

Relativité de l'autonomie de la politique nationale

Le choix des indicateurs a été réalisé en étroite collaboration avec les bailleurs de fonds. Or plusieurs d'entre eux relèvent *in fine* plus de la catégorie des instruments de politique et se différencient assez peu de la conditionnalité traditionnelle de moyens. Notons ainsi dans la première convention les dotations budgétaires aux ministères de la santé et de l'éducation, ainsi que la part de ces budgets allant aux structures déconcentrées, l'approvisionnement en médicaments ou encore le coût des services sociaux (actes médicaux, scolarité). On retrouve dans la deuxième convention les mêmes indicateurs de moyens (hormis le niveau des dotations budgétaires éducation et santé), auxquels s'ajoute un indicateur relatif à la dotation en personnels des centres de santé. Les actions que reflètent ces indicateurs sont susceptibles d'agir sur l'évolution des indicateurs de résultats (*d'outcome*) simultanément retenus dans les deux conventions, tels que ceux relatifs à la fréquentation des centres de santé ou à la scolarisation des enfants.

Il n'est pas sûr au demeurant que tous les indicateurs retenus aient fait l'objet d'un véritable accord des Burkinabés. Par exemple, il ne semble pas qu'il y ait eu consensus sur l'idée que la réduction des écarts de prix entre les marchés publics et les marchés privés est un indicateur pertinent de l'amélioration de la gouvernance, bien que ces écarts apparaissent variables selon les produits et souvent élevés ; on peut faire valoir que, comme dans le même temps les achats publics avaient été déconcentrés au niveau des districts pour permettre une meilleure adéquation aux besoins, il en est résulté une réduction du montant unitaire des commandes, ce qui a pu renchérir les prix. De même, a-t-il été noté, retenir le taux de réalisation des budgets sociaux comme critère de performance (comme ce fut fait dans la première convention, mais abandonné ensuite) risque d'entraîner des décisions précipitées et des investissements surpayés ou/et surdimensionnés.

De plus la politique de la santé et celle de l'éducation demeurent très largement définies en étroite collaboration avec les bailleurs extérieurs, soit dans le cadre de l'aide budgétaire de la Banque Mondiale, soit pour l'affectation des fonds résultant de l'annulation de la dette, soit encore à l'occasion de l'aide projet, très importante dans ces secteurs. Ainsi les résultats en matière d'éducation et de santé reflètent, au moins partiellement, le degré d'engagement des partenaires du développement et leur propre efficacité à déboursier rapidement l'aide annoncée.

Les indicateurs de résultat sont aussi affectés par des événements extérieurs : la fréquentation des services de santé et la scolarisation des enfants dépendent, surtout dans le monde rural, de la situation économique, elle-même influencée par les aléas climatiques, les

termes de l'échange, les envois des travailleurs émigrés. Ils dépendent aussi d'éventuelles épidémies, telle l'épidémie de méningite qui a récemment sévi et semble avoir quelque peu perturbé le programme de vaccination. Pour certains de nos interlocuteurs, une aide déboursée en fonction de résultats sur lesquels les dirigeants n'ont pas suffisamment de prise est un facteur de déresponsabilisation. Il semble cependant que ces problèmes devraient être atténués par la façon dont l'évaluation des conditions de la tranche variable est opérée au Burkina. Il est explicitement prévu dans les conventions que l'impact d'évènements imprévus sur l'évolution des indicateurs peut être pris en compte, et il est laissé toute latitude aux responsables pour justifier une évolution moins favorable que prévue. Ainsi, en dépit de la volonté de mettre en œuvre une conditionnalité de performance, subsiste-t-il un dialogue sur les politiques pour tenir compte des chocs exogènes et justifier que les résultats n'aient pu être atteints.

Diffusion limitée au sein de l'administration des exigences de la nouvelle conditionnalité

Les fonctionnaires du Ministère de l'Economie et des Finances, et en particulier du Secrétariat Technique chargé de la Coordination des Programmes de Développement Economique et Social et de la Direction Générale de la Coopération semblent avoir participé avec un certain enthousiasme au «test sur la nouvelle conditionnalité». Ils sont tout à fait conscients des exigences de la nouvelle procédure, de son enjeu financier, c'est-à-dire du risque de ne pas obtenir l'intégralité de la tranche variable. En revanche les fonctionnaires des ministères techniques (santé et surtout éducation) semblent avoir été moins impliqués dans le travail corrélatif au "test"⁹, puis peu concernés par l'évaluation des résultats conditionnant le versement de la tranche variable. Le manque d'empressement à fournir à la Délégation Européenne des statistiques précises, ainsi que des explications sur l'insuffisance de certaines performances, explications susceptibles de permettre une meilleure notation, peut être interprétée comme un déficit d'appropriation¹⁰.

Cette différence de comportement s'explique sans doute par une moindre compétence moyenne de l'administration au sein des ministères techniques que dans le Ministère plus prestigieux de l'Economie et des Finances, et par la forte mobilité des fonctionnaires. Il n'y a,

⁹ Il semble qu'à la cinquième mission un travail important ait dû être accompli par les représentants du Ministère de l'Economie et des Finances en raison de l'impréparation des Ministères techniques.

¹⁰ Il s'est écoulé cinq mois (juillet à novembre 2000) pour que l'évaluation puisse être considérée comme définitive et permette le décaissement de la première tranche variable. Pour la deuxième évaluation le délai a été du même ordre de grandeur.

semble-t-il, qu'environ un tiers des fonctionnaires concernés par le "test" qui ont participé à l'ensemble de l'expérience. De plus la diffusion de la culture de résultat se fait mal dans l'administration lorsqu'un trop petit nombre de fonctionnaires, voire une seule personne dans chaque Ministère, est en charge du dossier, ce qui semble avoir été parfois le cas¹¹.

Continuité et coordination gouvernementales

Le succès du «test» a été dû en grande partie à l'engagement personnel du Ministre de l'Economie et des Finances (Tertius Zongo) qui l'a suivi pendant toute sa durée. Il considérait que le choix des objectifs à atteindre et des indicateurs correspondants devait relever essentiellement de la responsabilité nationale, avant d'être celle des donateurs, et que l'ensemble du gouvernement devait être partie prenante au processus. En l'absence d'une telle volonté gouvernementale, le risque aurait été que les résultats à atteindre dans les domaines sociaux, par exemple l'augmentation de la fréquentation des Centres périphériques de santé ou celle des taux de scolarisation, fussent considérés comme de la seule responsabilité des ministères de la Santé et de l'Education ; c'eut été selon lui au détriment de la cohérence d'ensemble de l'action gouvernementale, alors même que leur évolution dépend de multiples facteurs et décisions de politique économique.

Le changement de gouvernement (qui est survenu après la fin du test) a nécessairement un peu changé la donne. Il a accru la mobilité au sein de l'administration, ce qui, comme on l'a vu, n'est pas sans conséquence sur l'appropriation. Certes l'accord du gouvernement est demeuré sur l'intérêt de suivre attentivement les résultats de sa politique, ce qui est en parfaite cohérence avec la problématique du *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*. Mais les priorités en matière sociale semblent s'être quelque peu modifiées. Par exemple une attention nouvelle a été accordée par le Ministère de la Santé à l'amélioration de la nutrition des enfants, considérée comme un moyen de réduire la mortalité infanto-juvénile sans doute plus efficace que la fréquentation des centres de soins, ce qui s'expliquait par le récent déficit céréalier.

De l'expérience du Burkina Faso deux conclusions peuvent dès à présent être tirées quant aux conditions nationales de la réussite de la nouvelle conditionnalité, au regard du premier de ses objectifs, l'appropriation des politiques de réforme. D'une part l'appropriation, que la conditionnalité de résultats devrait entraîner, suppose une capacité de l'administration

¹¹ Le fait que l'atteinte des objectifs n'entraîne pas nécessairement un accroissement de dépenses dans les secteurs concernés (éducation, santé) peut aussi être un facteur de moindre mobilisation des agents de ces secteurs pour la réalisation des objectifs. Mais c'est le principe même d'une aide budgétaire non ciblée.

nationale, qui fait parfois défaut dans les ministères sectoriels. D'autre part elle implique une adhésion de l'ensemble de l'équipe gouvernementale, compte tenu de la multiplicité des facteurs influençant l'évolution des indicateurs sociaux. Enfin, comme nous allons maintenant le voir, elle dépend du degré d'engagement des différents bailleurs de fonds à l'égard de la nouvelle conditionnalité

2. Coordination des bailleurs de fonds

L'ensemble des bailleurs de fonds publics intervenant au Burkina Faso ont participé aux cinq missions du test, ce qui peut être considéré comme un succès de l'initiative européenne. Outre naturellement la Commission Européenne, ont participé la Banque mondiale et le PNUD, et tous les principaux bailleurs bilatéraux (Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, France, Japon, Pays-Bas, Suisse), y compris ceux qui ne faisaient pas à l'époque d'aide budgétaire. Le travail accompli en commun à cette occasion a sans doute permis que les objectifs inscrits dans le *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, qui découlent directement du test, soient acceptés par tous les bailleurs comme les éléments à considérer dans leur évaluation de la politique du pays. Mais les conditions mises par les différents bailleurs au décaissement de leur aide budgétaire sont demeurées différentes

Une certaine convergence de pratique des donateurs bilatéraux

Les relations entre la Commission Européenne et les bailleurs de fonds bilatéraux européens ont certes été profondément marquées par le "test". Leur volonté d'une coordination plus étroite apparaît dans le *Protocole d'intention de Soutien Budgétaire Conjoint au Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, adopté en avril 2002 par la Commission Européenne et les Etats européens qui apportaient ou avaient alors l'intention d'apporter dans l'avenir de l'aide budgétaire au Burkina Faso, c'est-à-dire la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, et la Suisse . Ce protocole a été agréé par les autorités burkinabé. De la lecture du protocole, il apparaît que l'accord repose sur cinq principes :

1) une évaluation en commun de la politique menée par le Burkina Faso et de ses résultats, avec un calendrier précis de documents devant être transmis par la partie burkinabé et de réunions communes de suivi / évaluation: le but est d'économiser le temps passé en réunion des responsables nationaux, tout en assurant une égalité d'accès des partenaires extérieurs à l'information ;.

2) la soumission implicite de leur aide budgétaire au respect de l'accord passé avec le FMI: ce principe de précaution est un peu en contradiction avec la promotion d'une conditionnalité de résultats, puisqu'à l'heure actuelle la conditionnalité du FMI demeure une conditionnalité d'instruments ;

3) l'engagement de ne pas ajouter aux objectifs fixés dans le *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* de nouvelles conditions pour le versement de l'aide: ce principe est, aux yeux de la Commission, le plus significatif puisqu'il montre la volonté des Européens réunis dans ce protocole de favoriser l'appropriation des réformes par une conditionnalité de résultats ;

4) l'intérêt d'annoncer à l'avance au gouvernement, dans la mesure du possible, leur prévision d'engagements afin d'accroître la prévisibilité des flux d'aide;

5) un versement de l'aide sans ciblage particulier, mais justifié par la réalisation de toute dépense inscrite au budget : ce principe est justifié par le caractère fongible de l'aide budgétaire.

Toutefois cet accord entre les bailleurs de fonds européens et la Commission Européenne sur les principes de l'aide budgétaire n'exclut pas une diversité des modalités mêmes des concours apportés. En effet, pour le moment seule la Commission Européenne fournit une partie de son aide sous la forme d'une tranche variable décaissée en fonction de l'évolution de certains indicateurs prédéterminés, alors que, à l'exception de la Belgique (pour 2003), les bailleurs bilatéraux en raison de la beaucoup plus faible dimension de leur aide et du désir de ne pas avoir de reliquat, préfèrent verser l'aide budgétaire en une tranche unique et fixe (c'est notamment la position clairement affirmée par la Suisse). En revanche le Danemark envisage de recourir ultérieurement au système de la tranche variable.

En octobre 2003, la France, qui avait cessé toute aide budgétaire au Burkina, au bénéfice d'une aide-projet et d'assistance technique, a décidé d'octroyer une subvention d'ajustement structurel au Burkina et de s'associer au *Protocole*. Toutefois elle a conditionné le versement de la deuxième tranche à l'adoption de mesures budgétaires ou financières, ce qui est en contradiction avec le troisième principe évoqué ci-dessus et l'idée même de conditionnalité de résultats ou de performance.

Les difficultés de coordination entre les pratiques de la Commission Européenne et de la Banque Mondiale

La convergence des pratiques de la Commission Européenne et de la Banque Mondiale, qui sont les deux principaux fournisseurs d'aide budgétaire, s'est révélée plus difficile et crée une incertitude quant à l'avenir d'une conditionnalité de performance au Burkina.

Il existe certes de nombreux points d'accord entre les deux institutions. Le premier, très important, est relatif au bien-fondé de l'aide budgétaire. Les deux partenaires considèrent que celle-ci est un meilleur outil pour promouvoir la réduction de la pauvreté que le financement d'une multitude de projets. En effet la réduction de la pauvreté est, selon eux, favorisée par une situation macroéconomique stable qui dépend elle-même de la politique budgétaire, dont la maîtrise est plus aisée avec une aide budgétaire non ciblée. Simultanément l'expansion de l'aide budgétaire suppose d'améliorer la transparence des dépenses et des recettes, ce qu'à l'avenir devraient favoriser au Burkina toute une série d'actions soutenues par les deux institutions¹²

Un second point d'accord entre les deux institutions est que l'efficacité de la lutte contre la pauvreté suppose un plein accord du gouvernement local sur les objectifs à atteindre, comme sur les actions à entreprendre, autrement dit suppose "l'appropriation nationale des politiques". La Banque Mondiale a même été ces dernières années l'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 deux idées, 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 un hiatus entre théorie et pratique de la Banque mondiale qui semble réticente à lier explicitement décaissement des flux d'aide et performance

¹² Le PRGB (Plan de Renforcement de la Gestion des Dépenses Budgétaires) et le programme CFAA (Country Financial Accountability Assessment), lequel prévoit une évaluation de l'ensemble de la gestion des finances publiques et l'obligation d'en rendre compte, soutenus par la plupart des partenaires du développement dont la Commission Européenne et la Banque Mondiale.

économique. Cela apparaît clairement dans ses *crédits d'appui à la réduction de la pauvreté (CARP)*, son nouvel instrument de « promotion des réformes », dont le Burkina a été l'un des premiers bénéficiaires en 2001 (un quatrième CARP devrait être approuvé en 2004). Ces crédits reposent sur une matrice de mesures à prendre et de résultats attendus et mesurés par des indicateurs. En principe la Banque mondiale évalue les résultats atteints pour déterminer le montants de ses engagements futurs, mais les critères de déclenchement des décaissements (en gras dans les matrices) restent des mesures de politique économique. De plus, contrairement à la Commission européenne, elle ne considère pas dans son évaluation de la performance du pays les résultats indicateur par indicateur, mais vise un jugement global.

Les raisons de cette position de la Banque sont faciles à identifier. La Banque Mondiale exerce au Burkina Faso une très importante activité d'assistance technique grâce à la mission résidente et des missions en provenance du siège, pouvant aller jusqu'à plus de 300 par an. Son dialogue avec le gouvernement sur la politique en couvre les principaux aspects de manière approfondie et elle ne souhaite pas l'abandonner .

La Banque Mondiale invoque aussi une raison d'ordre juridique au maintien par elle d'une conditionnalité de moyens : en effet elle accorde des prêts (et non des dons comme l'Union Européenne) et dans le contrat correspondant l'emprunteur peut juridiquement s'engager à des actions, mais non à atteindre des résultats par nature incertains.

Le débat entre les deux principaux apporteurs d'aide budgétaire sur les meilleures modalités de la conditionnalité a été au Burkina par moment particulièrement vif. Maintenant que sont dissipés certains malentendus, la discussion devrait déboucher sur une meilleure coordination des deux institutions, au-moins en ce qui concerne l'évaluation des politiques du Burkina Faso, revenant à l'esprit du "test sur la conditionnalité". Il est même question que la Banque mondiale s'associe, comme vient de le faire la France, au *Protocole d'intention de Soutien Budgétaire Conjoint au Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* adopté par la Commission européenne et la plupart des donateurs bilatéraux. Mais cette nouvelle adhésion peut-elle se faire sans gommer l'objectif initialement poursuivi par la Commission à travers ce protocole, qui était bien de promouvoir une conditionnalité de résultats ?

Dans la situation actuelle il est à craindre que la coexistence de deux pratiques différentes, celle de la Banque et celle de la Commission, 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 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, puisque avec un partenaire (la Banque) il discute des politiques en faisant valoir les résultats attendus sur lesquels il sera jugé par l'autre, et avec celui-ci (la Commission) il évalue des résultats au regard de politiques dont il partage la responsabilité avec le premier. Ainsi peut-être, si la procédure de la Commission Européenne contribuait vraiment à responsabiliser le gouvernement dans la conduite de sa politique économique, elle devrait du même coup améliorer la qualité du dialogue que le gouvernement mène avec les Institutions de Bretton-Woods.

3 . Lissage et prévisibilité de l'aide

Le troisième objectif de la réforme de l'aide à l'ajustement de l'Union Européenne est d'en accroître la régularité et la prévisibilité, ce qui correspond à un véritable besoin. En effet l'imprévisibilité de l'aide à moyen terme est un facteur d'instabilité macroéconomique. Elle peut aussi compromettre le lancement de réformes à long terme, que l'on craint de ne pas pouvoir poursuivre (par exemple la réforme de la fiscalité, l'engagement de nouveaux enseignants, etc.). La politique du "tout ou rien" avait effectivement l'inconvénient de rendre très incertaine la prévision de l'aide à recevoir. En modulant les décaissements d'aide à l'ajustement en fonction de plusieurs indicateurs de résultats, et d'une notation en trois degrés (0, 0,5, et 1) selon l'écart par rapport aux objectifs, on évite, comme dans certaines pratiques antérieures, de suspendre la totalité de l'aide pour une condition non réalisée.

Il est vrai que l'abandon de la politique du "tout ou rien" n'est pas nécessairement lié à l'adoption d'une conditionnalité de résultats. La Banque Mondiale, tout en maintenant une conditionnalité de moyens, tend désormais à proportionner ses prêts à l'ampleur des actions menées. Toutefois les critères retenus pour la modulation de l'appui budgétaire demeurent à la discrétion de la Banque Mondiale, ce qui constitue un facteur d'incertitude quant à l'aide ultérieure.

Quant à la conditionnalité de résultats, elle ne supprime pas toute incertitude, mais elle en réduit l'ampleur. Ainsi au moment de notre mission et de l'actualisation du Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) par le FMI, le montant exact de la tranche variable à verser par la Commission Européenne n'était-il pas connu, puisque l'évaluation était en cours et que l'on pressentait, avec une acuité différente dans l'administration burkinabé et à la Délégation Européenne, que les objectifs ne seraient pas tous atteints et que la tranche ne pourrait être totalement déboursée. Il existe ainsi un arbitrage incontournable entre la prévisibilité des déboursements d'aide et la crédibilité de la sanction, qui est à la base de toute conditionnalité. L'incertitude sur le montant des versements européens devrait cependant s'atténuer avec l'expérience acquise d'une conditionnalité de résultats, autrement dit là encore avec l'appropriation des politiques. C'est par rapport à cet objectif principal d'« appropriation » que nous examinons maintenant la pertinence des indicateurs retenus pour le Burkina dans les conventions de financement de la Commission

4 La pertinence des indicateurs de résultats

L'efficacité de l'aide dépend de l'appropriation des réformes par les responsables nationaux, de la coordination des bailleurs de fonds et d'une bonne prévisibilité des flux, qui constituent les trois objectifs de la réforme de l'aide à l'ajustement de l'Union Européenne. Mais lorsque l'aide est modulée en fonction d'indicateurs de résultats, la pertinence des indicateurs choisis est un facteur essentiel de son efficacité.

Un effort considérable a été fait avec le "test sur la conditionnalité » pour établir un ensemble d'indicateurs qui soit l'objet d'un consensus des autorités burkinabé et des bailleurs de fonds. Le choix en a été "légitimé" par leur inclusion dans le *Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté* (CSLP). Toutefois, de la considération de l'ensemble de ces indicateurs, retenus dans les deux conventions (cf. Encadré 1), il ressort une double ambiguïté : l'une tient à la juxtaposition d'indicateurs de gouvernance et d'indicateurs sociaux et l'autre au fait que les indicateurs sociaux sont plus ou moins proches de l'objectif final de développement.

Les indicateurs de gestion budgétaire, indicateurs de bonne gouvernance

Deux objectifs semblent avoir été recherchés à travers les indicateurs de gestion budgétaires retenus, de manière un peu différente, dans les deux conventions (cf. Encadré 1), d'une part s'assurer que les dépenses publiques en faveur de l'éducation et de la santé sont bien prioritaires pour le gouvernement et ne souffrent pas de retard injustifié, d'autre part

éviter le gaspillage, voire les détournements de fonds à des fins occultes. C'est bien le sens de l'indicateur sur les écarts de prix entre les marchés publics et privés, voire même de l'indicateur relatif au pourcentage des crédits allant aux utilisateurs finals de soins primaires.

Quelle que soit la légitimité de l'objectif ici poursuivi, à savoir l'amélioration de la gouvernance, l'efficacité de la méthode pour y parvenir n'est pas démontrée. On peut en effet avoir quelque doute, exprimé par plusieurs de nos interlocuteurs, quant au lien entre les indicateurs de gestion budgétaire retenus et la bonne gouvernance.

Ainsi un taux d'exécution des budgets sociaux, considéré comme insuffisant, peut refléter un délai imprévu dans le versement de certaines aides extérieures ; et c'est bien ce qui s'est passé au Burkina Faso avec les fonds de contrepartie de l'annulation de la dette. Ou encore pour réaliser le taux de dépenses convenu, le gouvernement risque d'être contraint à des décisions précipitées et des gaspillages : on cite par exemple un programme de construction d'écoles qu'il fut judicieux de reporter pour éviter l'usage de matériaux de construction excessivement coûteux. Il existe en effet une capacité d'absorption limitée en raison des délais de passation des marchés (appels d'offre, visas du contrôle financier,...). Quant aux écarts de prix entre les marchés publics et privés, ils seraient, selon plusieurs observateurs, difficiles à interpréter ; ils peuvent notamment refléter les délais de paiement plus importants de l'Etat que des acheteurs privés (ainsi que, comme noté plus haut, le volume même des marchés, rendu plus faible avec la décentralisation).

Des sondages d'opinion auprès des utilisateurs des services publics ont été introduits dans la deuxième convention de financement comme condition de la tranche variable. Leur réalisation a amélioré la connaissance de la réalité par le gouvernement, mais la façon dont leurs conclusions pourraient être utilisées à l'avenir pour moduler les décaissements reste floue. Quand on apprend par exemple que les parents sont globalement satisfaits des services de l'école, qu'ils apprécient particulièrement les cantines scolaires et qu'ils justifient l'absentéisme des enfants par les travaux de champs, le sondage sert surtout à montrer que les taux de scolarisation ne reflètent pas seulement l'efficacité de l'action publique dans le domaine spécifique de l'enseignement de base, mais qu'ils sont tout autant le reflet de la situation nutritionnelle et du développement rural.. L'introduction parmi les indicateurs considérés pour le déclenchement de l'aide de sondages à réaliser manifeste un retour vers la conditionnalité traditionnelle fondée sur les politiques mises en œuvre. En effet de deux choses l'une: ou la condition est la simple réalisation du sondage et c'est une condition de nature traditionnelle car relative à une action à mettre en œuvre ; ou ce sont les analyses et conclusions des sondages qui servent de condition, et le partenaire européen est conduit à

formuler un jugement sur la politique suivie, ce qui n'est pas non plus une conditionnalité de performance.

Bien que chacun s'accorde à reconnaître l'importance d'une bonne gouvernance, il paraît préférable d'abandonner, pour la mise en œuvre d'une conditionnalité de résultats, l'usage d'indicateurs spécifiques visant à la refléter. On peut considérer que l'exigence de bonne gouvernance est déjà prise en compte par le FMI, à l'intervention duquel la Commission a précisément adossé la tranche fixe de son aide budgétaire. De plus l'Union Européenne agit en faveur de la gouvernance à travers d'autres instruments tels que le CAAF et le PRGE¹³. Elle pourrait aussi apporter un soutien au renforcement du système juridictionnel (notamment la Cour des Comptes de l'UEMOA)..

Les indicateurs choisis pour l'éducation et la santé, une dérive vers des indicateurs intermédiaires

Les indicateurs relatifs à l'éducation et à la santé retenus dans les deux conventions de financement sont divers et ne se situent pas tous au même niveau. Selon la hiérarchie traditionnelle des indicateurs, telle qu'elle a été reprise dans le « test sur la conditionnalité », on distingue les *indicateurs d'input* qui sont les moyens utilisés, les flux financiers (repris dans les Conventions dans la rubrique des indicateurs de gestion budgétaire, cf. supra), les *indicateurs d'output* qui sont les produits et services fournis, mesurés en termes physiques, les *indicateurs de résultats ou d'outcome* qui sont représentés par l'utilisation des services produits et la satisfaction des usagers, enfin les *indicateurs d'impact ou de résultat final* des services fournis. Dans les conventions de financement, sous la rubrique indicateurs de santé et d'éducation, priorité est officiellement donnée aux deuxième et troisième types d'indicateurs. Or ce qui importe en matière de développement, c'est évidemment l'impact ou le résultat final obtenu en matière d'éducation et de santé, autrement dit c'est l'amélioration des connaissances des populations et la diminution de la mortalité et de la morbidité

Ainsi, sur les dix indicateurs retenus pour les secteurs sociaux, deux seulement se rapprochent d'indicateurs d'impact, les taux d'alphabétisation et de scolarisation. Comme les indicateurs relatifs aux secteurs sociaux contribuent à la détermination de la moitié de la tranche variable, l'autre moitié étant déterminée par les indicateurs de gestion budgétaire, on doit reconnaître que les indicateurs de résultat final n'influencent qu'un dixième de la tranche variable. Ils soulèvent au demeurant plusieurs problèmes.

¹³ Cf. note 12 ci-dessus

Certes le taux d'alphabétisation est conceptuellement satisfaisant. Mais il est mesuré en fonction principalement des taux de scolarisation passés et prend mal en compte les actions d'alphabétisation des adultes. C'est un indicateur qui, par nature, ne peut évoluer que lentement. Le taux de scolarisation selon l'âge, le sexe et le niveau de développement des régions est sans doute un indicateur statistiquement assez fiable et d'évolution plus rapide. Toutefois il ne révèle pas l'absentéisme saisonnier des enfants, dont les enquêtes suggèrent l'importance. D'autre part, et l'on reviendra sur ce point, une augmentation des taux de scolarisation peut se réaliser aux dépens de la qualité des écoles et entraîner une moindre acquisition des connaissances par les enfants.

Les autres indicateurs retenus sont des indicateurs *d'outcome* dont le lien avec l'impact est plus ou moins bien établi. Les indicateurs dont le lien avec l'amélioration de la santé est le mieux établi sont les taux de vaccination et l'approvisionnement des populations en médicaments. L'un et l'autre sont considérés comme statistiquement fiables. En revanche, le taux de fréquentation des services de santé apparaît comme un indicateur dont la fiabilité statistique, comme la relation avec l'amélioration de la santé, est plus incertaine. Il n'est pas évident que les "nouveaux contacts", c'est-à-dire les consultations pour une nouvelle maladie ou tout au moins pour un nouveau symptôme, qui en principe doivent seuls figurer dans la statistique, soient identifiés de manière homogène et que toutes les visites soient bien inscrites par l'infirmier. Ensuite les informations sur le nombre de consultations sont totalisées au niveau des districts, sans que le Ministère puisse savoir dans quelle proportion l'ensemble des centres de santé sont couverts par la statistique, ce qui peut conduire à sous-évaluer le taux de fréquentation (mesuré par rapport à la population totale de district)¹⁴. Certains de nos interlocuteurs ont suggéré que la tarification des soins peut inciter à minorer les déclarations de consultation¹⁵. Enfin et surtout on peut toujours craindre qu'une fréquentation plus intense des services de santé reflète une plus forte morbidité, due par exemple à une épidémie ou à une dégradation des conditions alimentaires.

Quant à la réduction des coûts de scolarité dans le primaire et des coûts des soins dans les structures de premier niveau supportés par les familles, même si elle apparaît comme un moyen de réduire la pauvreté, elle ne devrait sans doute ne pas être recherchée de façon indifférenciée sur le territoire ; elle peut entrer en contradiction avec l'objectif d'amélioration

¹⁴ La Direction des études et planification du Ministère de la Santé nous a aussi fait part de ses doutes sur la fiabilité du dénominateur (population) utilisé, compte-tenu de l'espacement des recensements et des mouvements de population.

de la qualité, mis en avant par *l'Initiative de Bamako* qui a préconisé une politique de recouvrement plus systématique des coûts en matière de santé.

La dérive des indicateurs vers des indicateurs intermédiaires (indicateurs *d'output* ou *d'outcome*) dont le lien avec les indicateurs d'impact est incertain s'explique aisément. Les indicateurs intermédiaires mettent directement 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. Aux yeux mêmes des responsables burkinabé, tant les indicateurs intermédiaires se rapprochent 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. C'est pourquoi l'analyse de l'expérience burkinabé expériences nous a persuadés qu'il convient de s'orienter vers de véritables indicateurs de résultat final .

Le bien-fondé d'indicateurs d'impact

Les indicateurs d'impact figurent dans les *Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté* de tous les pays et font partie de la liste des objectifs du millenium pour le développement retenus par la communauté internationale. Pour mettre en œuvre une conditionnalité de performance, il ne serait sans doute pas souhaitable de retenir des indicateurs de pauvreté monétaire, qui sont 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

¹⁵ A l'appui de cette crainte, on note qu'il y aurait de plus en plus de médicaments vendus, sans qu'il y ait plus de fréquentation des centres publics. Ce phénomène pourrait aussi traduire un détournement des patients vers le secteur privé.

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 seulement avec une fréquence de trois à cinq ans, par les enquêtes DHS (Demographic and Health Survey). 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 population. Ainsi au Burkina-Faso il est passé entre 1993 et 1999 de 204 ‰ à 219 ‰, ce qui représente sans doute la donnée de base majeure du *Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté*.

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. Mais cet indicateur demeure comme nous l'avons déjà noté, 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 enfants. Au Burkina même, dans certaines régions l'absentéisme des enfants est courant et le taux de déperdition est élevé. C'est pourquoi les spécialistes en économie de l'éducation recommandent de suivre le 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. 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 et peu rémunérés.¹⁷

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).

Le bon usage des indicateurs d'impact

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 des indicateurs d'impact et par conséquent d'évaluation de la tranche variable est peu réaliste.. Le recours à des indicateurs d'impact impliquerait 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. On est ainsi conduit à préconiser une procédure en deux temps. 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

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

¹⁷ Au Ghana 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'efficience budgétaire (comme le prix des marchés publics) et sondages d'opinion (auprès des utilisateurs des services publics d'éducation et de santé et auprès des 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

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 plus 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 relèverait de la responsabilité des Etats. La procédure européenne deviendrait ainsi plus efficace pour favoriser l'appropriation des politiques, sans conduire à une perte d'information sur leur mise en œuvre effective^{20 21}

Le recours au petit nombre d'indicateurs d'impact que nous venons de suggérer aurait aussi l'avantage, par rapport aux nombreux indicateurs intermédiaires utilisés jusqu'à présent, de résoudre le problème posé par l'arbitraire de la pondération affectée aux différents résultats dans la modulation de l'aide. Il rendrait aussi plus aisée la définition de la référence à partir de laquelle doit être évalué chaque résultat. 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. Au Burkina Faso (cf. Encadré 1), pour de nombreux indicateurs des cibles ont été définies avec l'espoir qu'elles faciliteraient l'évaluation en fournissant une référence précise pour l'amélioration de la politique. Mais le gouvernement s'est trouvé confronté au dilemme suivant : ou bien fixer un objectif élevé afin de manifester l'ambition de sa politique et risquer que le résultat soit bien en-deçà de

¹⁹ L'avantage d'une telle pratique serait 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 dans de nombreux pays africains 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.

l'objectif, ou au contraire maximiser la chance de réussite en fixant la cible à un niveau relativement bas et enlever sa signification à la nouvelle procédure. Pour éviter ces deux écueils il conviendrait de 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 définition par 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. Au lieu de fixer une cible, 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 (Gregoriou et Guillaumont 2003). De même le taux de couverture vaccinale ou le taux de scolarisation et d'acquisition des connaissances tend-il vers une limite égale à l'unité (ou 100 %) : donc plus on s'en rapproche plus il est difficile de réaliser la même amélioration.

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. .

Certes 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, tels que ceux utilisés au Burkina, 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 ou d'accentuation de toute autre forme de morbidité (ou encore en cas de fermeture d'un centre de soin privé, sans amélioration subséquente de la santé)²². Autrement dit les indicateurs intermédiaires non seulement n'échappent pas à l'influence des facteurs exogènes, 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 (c'est ainsi que la notation a été perçue au Burkina lors du calcul des tranches variables, même si une certaine marge de discussion était laissée par la délégation européenne), est considérée par les responsables nationaux et les autres partenaires du développement comme une "fausse objectivité". L'évaluation des performances, commune aux différents bailleurs de fonds, vers laquelle on s'achemine au Burkina Faso pourrait réduire le risque d'arbitraire.²³

Conclusion

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 la Commission européenne 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 semblent aujourd'hui faire 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,

²² 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.

²³ A cet égard le recours à un modèle économétrique explicatif dans le pays considéré de la mortalité infanto-juvénile ou des performances en matière d'éducation, peut 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,...).

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. 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.

Toutefois l'analyse de l'expérience menée au Burkina Faso a montré que la conditionnalité nouvelle de la Commission européenne n'a pas encore suffisamment apporté la preuve de son efficacité à promouvoir une appropriation des politiques par les autorités nationales des pays aidés, sans doute parce qu'elle n'a pas été une vraie conditionnalité de performance. C'est pourquoi nous suggérons de l'amender selon les principes suivants :

- 1) concentrer la nouvelle conditionnalité sur la santé et l'éducation, en abandonnant les indicateurs budgétaires, trop proches d'une conditionnalité de moyens ;
- 2) revenir à l'essentiel, c'est-à-dire fonder la nouvelle conditionnalité sur de véritables indicateurs d'impact, tels que la réduction de la mortalité infanto juvénile et l'amélioration des connaissances des enfants, ce qui implique de conditionner par les résultats atteints les engagements triennaux futurs plutôt que 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 tel que celui créé récemment au Burkina Faso) 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, ainsi que, plus largement, celui des différentes sources d'aide à l'amélioration de la santé et de l'éducation.

Références bibliographiques

Adam C., Chambas G., Guillaumont P., Guillaumont Jeanneney S. et J.W. Gunning « Performance-based Conditionality: A European Perspective » CERDI *Etudes et Documents*, 2003, à paraître dans *World Development*, 2004

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

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

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

Banque Mondiale (2001a), *Rapport sur le Développement dans le Monde 2000/2001*.

Banque Mondiale (2001b), Proposed Poverty Reduction Support Credit (P7477-BUM), July 26.

CERDI (2002), *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.

Chambas G., J-L. Combes, P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney, B. Laporte (2000), *Burkina Faso : les facteurs de croissance à long terme*, OCDE, Programme de recherche sur l'Afrique émergente.

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

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

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

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

Commission Européenne (1999), *Programme d'appui à l'ajustement structurel 1999/2000*, VIII/623/FR (20.10.1999).

Commission Européenne (2000), *Appui budgétaire pour la Réduction de la Pauvreté* (ABRP 2001), DEV/9677/00-FR (15.09.2000).

Commission Européenne (2000), *Bilan : test sur la réforme de la conditionnalité*, Ouagadougou, 14.07.2000, 24 p.

Commission Européenne (2000), "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.

Commission Européenne, Danemark, Pays-Bas, Suède, Suisse (2002), *Protocole d'Intention Soutien Budgétaire Conjoint au Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (SBC-CSLP)*, .

Gouvernement du Burkina Faso, Ministère de l'Economie et des Finances (2000), *Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP)s*.

Gouvernement du Burkina Faso, Ministère de l'Economie et des Finances (2001), *Plan de renforcement de la gestion des dépenses budgétaires (PRGB)*, Rapport de synthèse, septembre.

Guillaumont P. et L. Chauvet (2001), « 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) (1994), *Ajustement et développement. L'expérience des pays ACP Afrique, Caraïbes, Pacifique*, Paris, Economica, 393 p.

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

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

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

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

PNUD (2001), *Rapport sur le développement humain* .

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