

APPLIQUER L'ÉVALUATION À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT : UNE SOLUTION POUR COMBLER LE FOSSÉ MICRO-MACRO DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE ?

Applying Evaluation to Development and Aid: Can Evaluation Bridge the Micro-macro Gaps in Aid Effectiveness?

Leonce Ndikumana

De Boeck Supérieur | *Revue d'économie du développement*

2012/4 - Vol. 26
pages 125 à 153

ISSN 1245-4060

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-d-economie-du-developpement-2012-4-page-125.htm>

Pour citer cet article :

Ndikumana Leonce, « Appliquer l'évaluation à l'aide au développement : une solution pour combler le fossé micro-macro de l'efficacité de l'aide ? » Applying Evaluation to Development and Aid: Can Evaluation Bridge the Micro-macro Gaps in Aid Effectiveness?,
Revue d'économie du développement, 2012/4 Vol. 26, p. 125-153. DOI : 10.3917/edd.264.0125

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Appliquer l'évaluation à l'aide au développement : une solution pour combler le *fossé micro-macro* de l'efficacité de l'aide ?

Applying Evaluation to Development and Aid: Can Evaluation Bridge the Micro-macro Gaps in Aid Effectiveness?

Leonce Ndikumana*

Département d'économie et Political Economy Research Institute (PERI), Université du Massachusetts

Sous l'effet notamment des tensions croissantes sur les équilibres budgétaires dans le sillage de la crise économique et financière mondiale, bailleurs de fonds et gouvernements des pays bénéficiaires de l'aide sont sous pression, obligés de démontrer l'efficacité de l'aide. Les données recueillies sur la question dressent un tableau au mieux mitigé : alors que les interventions spécifiques ciblées semblent produire des effets positifs, l'impact macroéconomique reste limité. En outre, les rapports sur les réalisations concrètes des interventions sont inadaptés et alimentent ce faisant des doutes sur l'efficacité de l'aide. Cet article s'attache à cette double problématique du fossé micro-macro de l'efficacité de l'aide et de l'établissement de rapports. Il indique comment des évaluations bien conçues et soigneusement mises en œuvre pourraient contribuer à réduire ces écarts et comment des rapports de meilleure qualité ainsi que la transparence sur les résultats de l'aide pourraient faire progresser l'ordre du jour de l'efficacité de l'aide.

Donors and governments in aid recipient countries are under pressure to demonstrate the effectiveness of aid, especially given the growing stress on fiscal balances in the context of the global financial and economic crisis. The evidence on aid effectiveness remains mixed at best: while individual targeted aid interventions appear to produce positive results, the impact of aid at the macroeconomic level remains limited. Furthermore, the reporting on concrete outcomes of aid

* L'auteur remercie Theresa Owusu-Dawsu, doctorante à l'Université du Massachusetts pour son excellente assistance.

interventions remains inadequate, thus perpetuating doubts as to aid effectiveness. This paper discusses these micro-macro gaps in aid effectiveness and the reporting problem. It proposes some ways in which well-designed and carefully implemented evaluations can help bridge these gaps, and how better reporting and transparency on aid results can advance the aid effectiveness agenda.

1 INTRODUCTION

De plus en plus, les bailleurs de fonds et les gouvernements des pays bénéficiaires sont sommés de prouver l'efficacité de l'aide. Dans les pays donateurs, le contribuable veut savoir à quoi ses impôts, dont une partie est acheminée aux pays bénéficiaires à travers les organismes d'aide nationaux et les institutions multilatérales, sont employés. Cette pression est accentuée par l'impact négatif de la crise économique et financière mondiale sur les équilibres budgétaires de ces pays. Parallèlement, les populations des pays bénéficiaires réclament de plus en plus ouvertement des résultats tangibles du développement, plus de transparence dans la gestion de l'aide et un meilleur accès aux rapports présentant des évaluations systématiques et objectives de l'efficacité de l'aide. Avec la démocratisation des régimes et une plus grande liberté de la presse dans les pays en développement, les pouvoirs publics sont confrontés à une jeunesse mieux éduquée et émancipée qui exige une véritable amélioration de son niveau de vie.

Ces pressions et demandes croissantes pour plus de transparence et d'efficacité de l'aide sont alimentées par les critiques d'analystes pour qui l'aide n'a pas d'impact durable sur le développement ou de militants ouvertement opposés à l'aide, pour différentes raisons. En outre, la complexité du processus de développement rend difficile le suivi de l'impact de l'aide, tributaire de multiples facteurs liés aux bailleurs de fonds, au contexte des pays bénéficiaires et à des facteurs exogènes. Enfin, le secteur de l'aide est encombré, de nombreux acteurs poursuivant les mêmes objectifs sur le même terrain, ce qui complique encore la tâche de déceler l'impact additionnel des interventions.

Pour autant, des éléments probants montrent que l'aide au développement a eu des résultats positifs substantiels au niveau micro, qu'il s'agisse de projets ou de programmes. Des programmes bien gérés ont permis d'améliorer la scolarisation des enfants et l'accès aux soins de santé, de réformer la fiscalité ou d'obtenir d'autres précieux résultats. Mais au niveau agrégé, le bilan est mitigé, alimentant le débat sur la faible efficacité de l'aide en général. La communauté de l'aide au développement et les décideurs nationaux doivent donc impérativement combler le fossé entre ces résultats micro et macro.

Ces défis concrets, les critiques et les écarts entre réalisations macro et micro – sans oublier les pressions intérieures sur les gouvernements donateurs et bénéficiaires pour plus de transparence – appellent à adopter des mécanismes plus efficaces pour analyser, suivre, évaluer et diffuser des informations sur les impacts tangibles de l'aide sur le développement. En bref, il faut améliorer l'évaluation de l'efficacité de l'aide. Au-delà de progrès substantiels dans les méthodes et les pratiques d'évaluation, d'importantes failles persistent et les marges d'amélioration sont réelles. En outre, la diffusion des résultats des évaluations d'impact reste inadaptée, ce qui contribue à entretenir les doutes sur l'efficacité de l'aide. Cet article affirme que des évaluations bien conçues et correctement mises en œuvre, doublées d'une diffusion plus efficace des résultats, permettraient de mettre en évidence ces points faibles. L'argumentation tourne donc autour de deux problématiques : la dichotomie entre l'efficacité de l'aide au niveau micro et au niveau macro ; et le manque de transparence et de rapports adaptés sur les impacts concrets de l'aide. Les deux contribuent à alimenter le malaise général entourant l'efficacité de l'aide au sein de la communauté des bailleurs de fonds comme dans les pays bénéficiaires.

Après cette introduction, nous dressons un rapide bilan de l'efficacité de l'aide (section 2) pour aborder ensuite les problèmes à l'origine de cette dichotomie micro-macro (section 3). La section 4 discute du rôle de l'évaluation pour combler ces failles et la section 5 vient conclure la discussion.

2 EFFICACITÉ DE L'AIDE : UN BILAN PEU RELUISANT

2.1 En toile de fond, une progression des volumes d'aide

Le débat sur l'efficacité de l'aide et l'évaluation prend place alors même que les apports d'aide aux pays en développement repartent à la hausse. Après une décennie de recul, dans les années 1990, l'aide des pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) a sensiblement augmenté depuis le tournant du siècle. Entre 1990 et 2009, l'aide totale des pays du CAD aux pays en développement est passée de 119,9 milliards de dollars (USD) à 165,3 milliards, soit une augmentation de 37,8 %. Par rapport au trou d'air de l'an 2000 (84,7 milliards USD), il s'agit d'un doublement des volumes d'aide (tableau 1).

Ramenée à l'aide par habitant, cette hausse est particulièrement sensible en Afrique subsaharienne, en Asie et en Amérique latine (figure 1). La progression notable de l'aide depuis l'an 2000 dans ces régions explique pour

Tableau 1 : *Apports d'APD annuels en volume (en milliards USD constants de 2009)*

Année	Total	Amérique					Non précisé
		Afrique	latine	Asie	Europe	Océanie	
1960	30,8	9,5	1,6	15,7	2,8	0,2	1,0
1970	44,9	9,3	5,7	18,5	1,0	1,5	1,9
1980	111,4	27,1	5,8	35,3	3,1	2,7	12,8
1990	119,9	41,2	8,6	29,5	2,3	2,3	9,6
2000	84,8	19,2	6,0	19,7	4,6	1,0	11,1
2009	165,3	47,7	9,1	38,6	5,8	1,6	24,9
Variation 1990-2009 (%)	37,8	15,8	5,9	30,7	147,6	-26,9	159,1
Variation 2000-2009 (%)	95,0	148,7	50,8	95,7	25,0	62,0	122,9

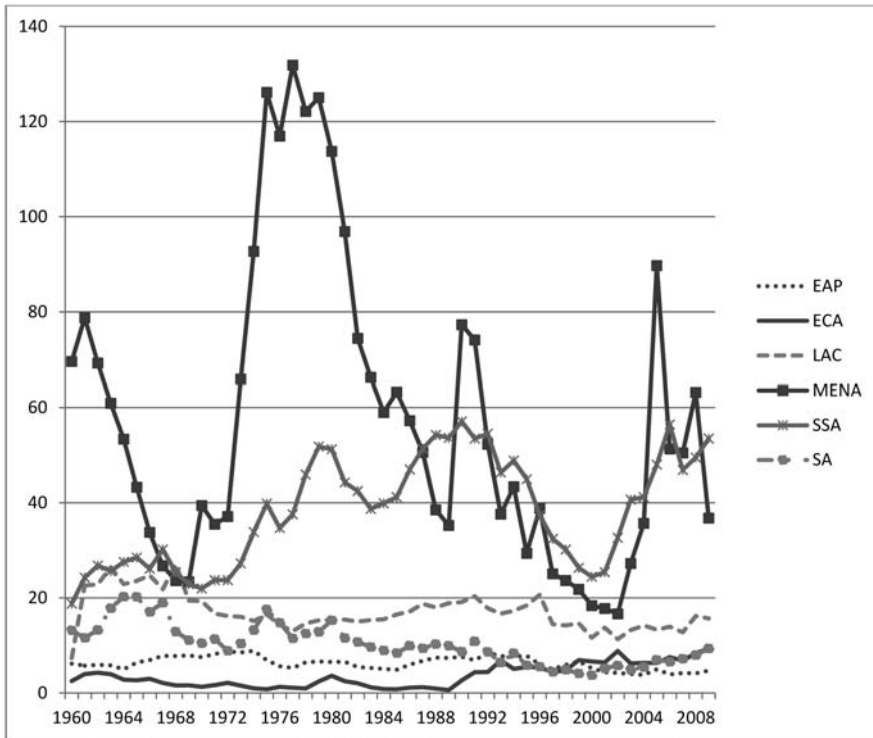
Source : Base de données en ligne du CAD/OCDE. Les valeurs nominales sont ajustées en valeurs réelles en recourant à l'indice américain des prix à la consommation.

certains les taux de croissance alertes qui y ont été enregistrés avant la crise¹. L'aide par habitant en Afrique subsaharienne a plus que doublé entre 2000 et 2009, passant de 24 à 54 USD. Mais les niveaux de 2009 restent inférieurs au pic de 57 USD atteint en 1990.

Malgré cette reprise sensible depuis quelques années, les volumes restent inadaptés par rapport aux besoins de financement des pays en développement comme par rapport aux cibles des bailleurs de fonds. La réunion plénière de haut niveau sur les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), organisée à New York en 2010 sur le thème « tenir nos promesses », a sobrement déploré le fait que les donateurs n'aient pas respecté leurs engagements à augmenter l'aide (Groupe de réflexion des Nations Unies sur le retard pris dans

¹ Plusieurs rapports d'organisations multilatérales de développement ont signalé que l'augmentation des volumes d'aide était l'un des moteurs sous-tendant le rythme soutenu de la croissance en Afrique jusqu'en 2008-2009. C'est le cas notamment des *Perspectives économiques en Afrique* (Banque africaine de développement, OCDE, CEA et PNUD), du *Rapport économique sur l'Afrique* (CEA), du rapport *Situation et perspectives de l'économie mondiale* (Nations Unies) et des *Perspectives de l'économie mondiale* (FMI).

Figure 1 : Aide par habitant et par région, en volume, 1960-2009 (en USD constants de 2009)



Source : Base de données en ligne du CAD/OCDE. Les valeurs nominales sont ajustées en valeurs réelles en recourant à l'indice américain des prix à la consommation.

SSA = Afrique subsaharienne ; MENA = Moyen-Orient et Afrique du Nord ; SA = Asie du Sud ; LAC = Amérique latine et Caraïbes ; EAP = Asie de l'Est et Pacifique ; ECA = Europe et Asie centrale.

la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, 2011). Le rapport du Groupe de réflexion a établi que si l'aide publique au développement (APD) avait atteint un record de 129 milliards USD en 2010, cela ne représentait que 0,32 % du revenu national brut (RNB) des membres du CAD. Seuls cinq pays ont respecté la cible fixée par les Nations Unies d'une APD représentant 0,7 % du RNB². Le rapport a souligné l'importance du besoin à combler en 2010, de 153 milliards USD. L'aide à l'Afrique en 2010 a été

² Il s'agit de la Norvège (1,10 % d'APD/RNB), du Luxembourg (1,05 %), de la Suède (0,97 %), du Danemark (0,91 %) et des Pays-Bas (0,81 %) (CAD/OCDE : base de données en ligne).

inférieure de 15 milliards USD (en dollars de 2004) aux engagements pris en 2005 à Gleneagles (Groupe de réflexion des Nations Unies, 2011, p. 15). Parallèlement, les pays en développement sont confrontés à de lourds besoins financiers pour les infrastructures économiques et les secteurs sociaux. Selon les estimations, l'Afrique aurait besoin de 48 milliards USD par an pour ses seules infrastructures. En 2008, le Rapport du groupe de pilotage pour la réalisation des OMD en Afrique a conclu que pour permettre aux pays africains d'atteindre les OMD, l'aide publique extérieure devrait augmenter d'environ 72 milliards USD par an jusqu'en 2010. Les décaissements qui ont été effectués à ce jour sont loin d'atteindre ce niveau.

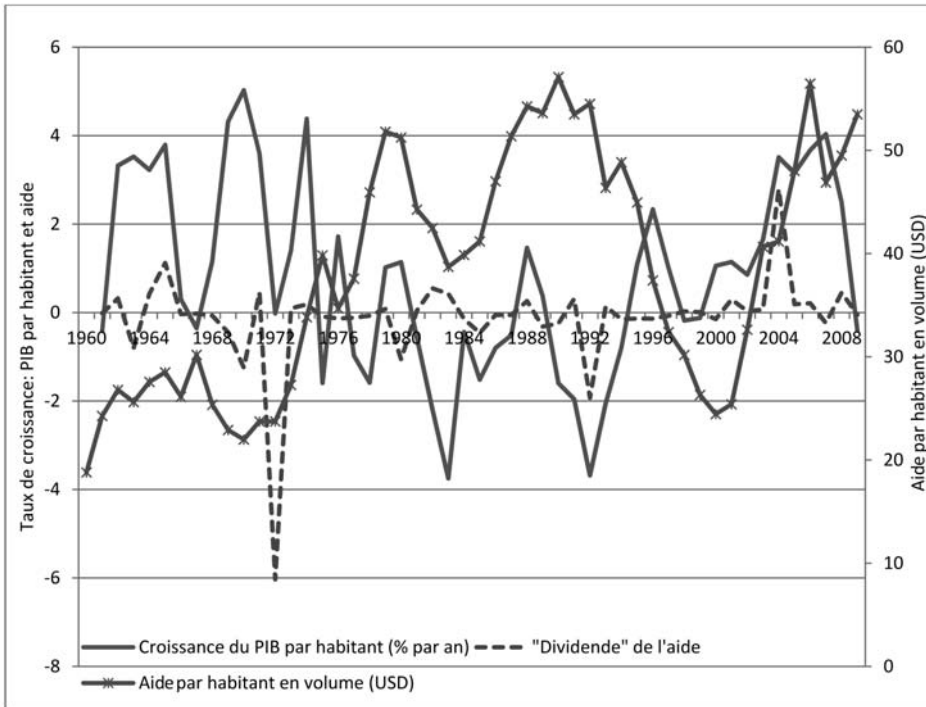
Plus important et au-delà de l'augmentation générale des volumes d'aide aux pays en développement ces dernières années, il convient de souligner la faiblesse de l'impact de l'aide sur le développement. En Afrique subsaharienne, la croissance reste inférieure aux niveaux requis pour atteindre les cibles de développement national ; par ailleurs, elle est volatile et ne crée par les emplois nécessaires. On exagère souvent l'impact que l'aide aurait eu en Afrique sur la récente reprise. Sur le long terme, les gains retirés de la croissance sont limités. Comme le montre la figure 2, par rapport à l'augmentation du PIB, l'élasticité de l'aide à la croissance a souvent été faible et plate. L'augmentation récente de l'aide a juste produit un pic du « dividende de l'aide » qui a vite retrouvé son niveau moyen de stagnation.

En termes de développement social, les gains de l'aide sont également loin d'être satisfaisants. Si l'aide a soutenu d'importants programmes nationaux pour l'éducation et la santé, son impact global reste insuffisant. Les manquements sont particulièrement visibles en Afrique – censée avoir reçu des volumes d'aide relativement supérieurs aux autres régions. Or, la mortalité infantile y a régressé bien moins vite que dans les autres régions en développement (figure 3) et de nombreux pays africains ne réaliseront probablement pas l'OMD relatif à cette question.

2.2 Des effets macro controversés mais des résultats micro plus encourageants

Bien que le débat sur l'efficacité de l'aide se soit intensifié ces dernières années, les efforts pour progresser sur ce front remontent aux années 1960 (Roodman, 2007a). Doucouliagos et Paldam (2005) dressent un inventaire complet de la littérature sur la question, soulignant les « tristes résultats » de quarante années de recherches sur le thème. Si les travaux sur l'efficacité de l'aide ont fait l'objet de plusieurs examens au fil des ans, les conclusions allant

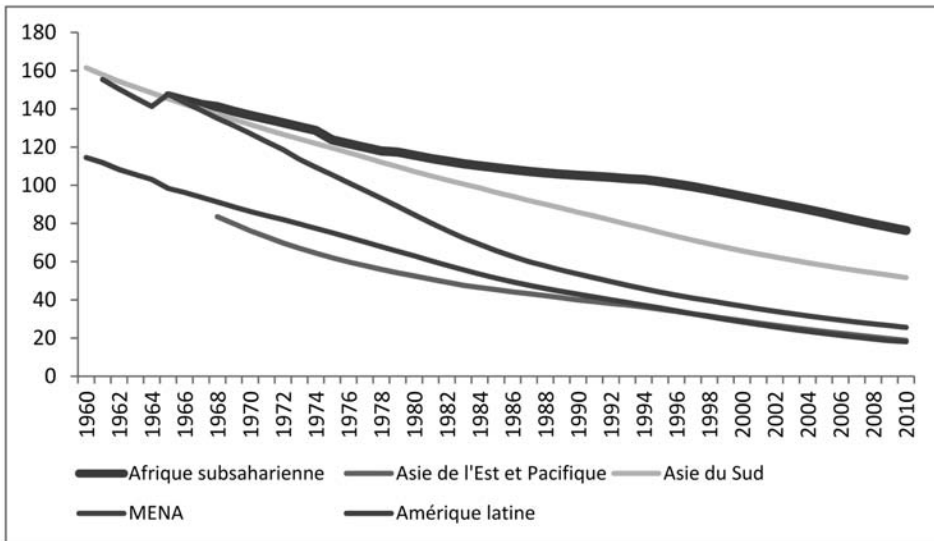
Figure 2 : Gains de croissance liés à l'aide en Afrique subsaharienne : croissance du PIB/croissance de l'aide



Source : Base de données en ligne du CAD/OCDE. Les valeurs nominales sont ajustées en valeurs réelles en recourant à l'indice américain des prix à la consommation. Le dividende de l'aide est calculé grâce au ratio croissance du PIB en volume/taux de croissance de l'aide par habitant en volume.

d'un optimisme exagéré à un pessimisme quasi militant³, la littérature révèle une nette démarcation entre les constats au niveau macro (où les résultats sont très mitigés) et les constats au niveau micro (où les données sont bien plus encourageantes en termes de gains liés à l'aide). Les sections qui suivent discutent tour à tour de ces éléments à ces deux niveaux.

³ Citons parmi les travaux les plus importants sur l'efficacité de l'aide ceux de Mosley (1980) ; Hansen et Tarp (2000) ; Clemens *et al.* (2004) ; McGillvray *et al.* (2005) ; et Roodman (2007).

Figure 3 : *Mortalité infantile par région (pour 1 000 naissances vivantes)*

Note : MENA = Moyen-Orient et Afrique du Nord

Des données contrastées au niveau macro

La finalité ultime de l'aide est de contribuer à l'amélioration des performances économiques et du bien-être des populations, à travers des ressources financières et une assistance technique. Naturellement, les gouvernements et l'opinion publique dans les pays donateurs et les pays bénéficiaires attendent des améliorations sur ces deux fronts (les dividendes de l'aide). Ce qui explique pourquoi les travaux sur l'efficacité de l'aide privilégient les indicateurs nationaux – et, en particulier, la croissance économique, les performances sanitaires et le développement du capital humain. Implicitement, l'analyse part du principe (ou, plutôt, espère) que les impacts de l'aide au niveau micro, là où l'action se déroule, se traduiront d'une façon ou d'une autre en impacts macro au plan national. Mais le processus d'agrégation des résultats micro dans les impacts macro reste impénétrable.

La littérature sur l'impact macro de l'aide peut se classer en trois camps, avec un petit nombre d'agnostics sur tout l'éventail des croyances en la matière : l'aide est efficace ; l'aide n'est pas efficace ; l'aide est efficace mais sous certaines conditions (donc l'aide fonctionne). Le premier camp affirme que l'aide apporte des résultats positifs et que le seul problème est lié à des

niveaux insuffisants et au fait que l'aide ne parvient pas forcément aux bénéficiaires visés. Les partisans les plus expressifs de ce camp comptent notamment Jeffrey Sachs, qui a plaidé avec force pour une thérapie de choc (le *big push*) financée par une injection massive d'aide en faveur des pays en développement (Sachs, 2005)⁴. Ce courant part du principe que l'aide extérieure au développement peut contribuer à briser le cercle vicieux de la pauvreté et que le seul moyen de sortir du piège de la pauvreté consiste à augmenter l'aide. L'extrait suivant résume bien la situation en Afrique :

Si l'Afrique reste piégée sous le niveau seuil en termes d'infrastructures – et se retrouve coincée dans une croissance chroniquement faible ou négative – la première conclusion politique à en retirer consiste à augmenter les capitaux au-delà de ce seuil... Nous proposons d'augmenter le stock de capital en une seule fois, avec une injection massive d'aide étrangère bien ciblée. Autrement dit, nous ne plaidons pas pour des apports sans fin d'aide toujours plus abondante, ni pour des actions de charité, mais plutôt pour une augmentation de l'aide en tant que stratégie de sortie du piège de la pauvreté. À ceux qui craignent de voir l'aide augmenter la dépendance, nous disons qu'une aide suffisamment ambitieuse mettrait de fait fin à la dépendance de l'Afrique. En outre, nous ne voyons pas d'autres stratégies susceptibles de parvenir à rompre le cercle vicieux de la pauvreté en Afrique (Sachs *et al.*, 2004, p. 144).

Ce camp réunit des chercheurs pour qui l'aide est parvenue à stimuler la croissance (Hansen et Tarp, 2000, 2001). Outre l'analyse quantitative sous-tendant la vision de l'efficacité de l'aide, de nombreux travaux des milieux militants (organisations non gouvernementales [ONG] et organisations de la société civile [OSC]) appellent à une augmentation de l'aide.

Les membres du deuxième camp tiennent pour acquise l'efficacité de l'aide mais à certaines conditions. Dans ce groupe, le travail de Burnside et Dollar (2000) est le plus souvent cité, pour qui l'aide ne fonctionne qu'en présence d'un bon environnement politique. Cette étude a donné lieu à des discussions et controverses animées. Certains ont mis en cause la solidité des résultats et les mérites de la méthodologie (voir Roodman [2007b] pour un bilan). D'autres ont réfuté les résultats, jugés bien trop fragiles, ne résistant pas à un échantillonnage et liés à la spécificité du modèle empirique (Dalgaard et Hansen 2001 ; Easterly *et al.*, 2004). Ainsi, l'interaction entre aide et politique et la codification de l'indicateur de « bonnes politiques » sont les principaux déterminants des résultats de Burnside et Dollar. En dehors des milieux universitaires, ce sont les implications politiques de la proposition de Burnside et Dollar qui

⁴ Voir Easterly (2006a) pour une analyse critique de cette ligne de pensée.

suscitent des inquiétudes. Elle implique en effet de concentrer l'aide sur des pays ayant adopté de manière avérée de bonnes politiques, autrement dit, de conditionner l'aide à la qualité des politiques. Cela a rouvert la boîte de Pandore de la conditionnalité de l'aide. Plus fondamentalement, cette proposition signifie que les pays à faible revenu dont les institutions et les cadres politiques sont déficients, surtout s'ils sortent d'un conflit, deviendraient orphelins de l'aide et seraient enfermés dans un cercle vicieux entre pauvreté et portion congrue d'aide.

Plusieurs autres chercheurs soutiennent l'idée que l'aide est efficace à certaines conditions. Citons notamment les travaux de Collier et Dollar (2004), pour qui l'efficacité de l'aide dépend de la qualité des institutions publiques. De même, Svensson (1999) estime que l'aide n'est efficace que dans les démocraties. Quant à Collier et Dehn (2001), ils partent du principe que l'aide peut être efficace dans les pays subissant des chocs tout en rappelant l'obligation de bonnes politiques. Guillaumont et ses collègues voient dans l'aide un moyen d'absorber les chocs économiques et naturels et plaident avec force pour une allocation de l'APD en fonction de la vulnérabilité économique⁵.

Dans cette école de pensée, Dalgaard *et al.* (2004) ont déclenché des controverses en suggérant que l'aide fonctionnait sauf sous les tropiques ! Empiriquement, l'étude est fragile, les résultats reposant sur une poignée de pays aux caractéristiques bien spécifiques, à savoir le Botswana, l'Égypte, la Jordanie et la Syrie (Roodman, 2007b). Ce type de conclusion nourrit la vision déterministe classique du développement, qui tend à attribuer le sous-développement à certains facteurs immuables, comme la géographie. Mais l'argument tient à un fil et ne parvient pas à expliquer, par exemple, pourquoi sa situation géographique empêcherait le Burundi de se développer alors que la Suisse y parvient : tous deux sont des petits pays enclavés.

Un courant plus restreint de la littérature compose le troisième camp, qui prétend que l'aide ne fonctionne tout bonnement pas, qu'elle soit ou non conditionnée. Rajan et Subramanian (2005) remettent en cause la solidité des résultats des études qui prétendent que l'aide fonctionne même conditionnée à de bonnes politiques. Pour eux, l'aide n'a pas d'effet statistiquement cohérent sur la croissance et même lorsque cela peut être le cas, son impact est trop faible pour être observé d'un point de vue statistique.

Easterly (2006b) affirme que l'aide ne fonctionne que si elle est bien ciblée et alignée sur la situation culturelle, sociale et économique de chacun des pays

⁵ Guillaumont (2007, 2009, 2010) ; Guillaumont et Chauvet (2001) ; Guillaumont et Guillaumont-Jeanneney (2009) ; Guillaumont et Simonet (2011).

concernés. Il critique l'approche « transformationnelle » de l'aide, qui prend la forme d'interventions à grande échelle ou trop ambitieuses. Le problème n'est pas celui de l'argent, mais bien de son utilisation pour satisfaire les besoins spécifiques des bénéficiaires visés. Pour lui, une aide bien gérée produit des résultats positifs au niveau micro dans des domaines tels que l'éducation et la santé. Il est donc partisan d'une approche « marginale » faite d'interventions à petite échelle bien ciblées (Easterly, 2009).

Globalement, l'analyse de la littérature montre que les données sur l'efficacité de l'aide au niveau macro sont très contrastées, sans que l'on puisse dégager un quelconque consensus. Regardons maintenant la situation micro, où les résultats sont nettement plus prometteurs.

Des données bien plus encourageantes sur l'efficacité de l'aide au niveau micro

Toute la difficulté de l'approche visant à documenter et quantifier l'efficacité de l'aide au niveau macro tient au fait que les résultats macroéconomiques procèdent de multiples facteurs dont beaucoup n'ont aucun rapport avec l'aide et dont certains peuvent influencer, positivement ou non, cette efficacité. Les économies sont des systèmes complexes où pratiquement tout est lié et sous l'influence du reste. Repérer l'impact d'un facteur unique – comme celui de l'aide sur les performances macroéconomiques que sont la croissance, le capital humain, la santé, etc. – est un exercice excessivement aventureux, du point de vue conceptuel et empirique. Qui plus est, les initiatives prises aujourd'hui pour financer tel projet dans un pays donné produisent des résultats macro qui ne seront observables qu'au bout de plusieurs années (Clemens *et al.*, 2004).

Enfin et plus fondamentalement, l'aide n'est qu'un instrument au service d'objectifs macro plus lointains. Pour que cet instrument ait un impact sur cet objectif, une longue série de relations causales systématiques doivent intervenir en chaîne. La solidité d'une chaîne dépend de celle de son maillon le plus faible : si l'un des liens de causalité se rompt, le résultat final est compromis. Prenons l'exemple des interventions d'aide en faveur de l'éducation : la finalité est d'augmenter le capital humain pour conforter la croissance et améliorer ce faisant le bien-être général. Les bailleurs de fonds financent donc la construction d'écoles, dans l'espoir que le pays bénéficiaire en retira des avantages sur le plan du développement humain et économique. Toutefois dans la pratique, pour que la finalité se concrétise, non seulement l'aide doit être dépensée et utilisée avec diligence, mais le comportement des agents doit aussi s'y adapter correctement et suffisamment tout au long du processus. L'efficacité

de l'aide opère donc à de multiples niveaux et c'est le cumul de ces niveaux intermédiaires qui détermine l'efficacité macro. Reprenant l'exemple de l'aide à l'éducation par le biais de la construction d'écoles, Roodman (2007a, p. 2) résume certaines des interrogations à avoir et qui montrent bien les risques menaçant l'efficacité de l'aide : « une école a-t-elle été construite ? Des enfants y ont-ils été scolarisés ? Y ont-ils appris quelque chose ? Une fois adultes, ont-ils eu moins d'enfants ? Ont-ils obtenu un travail plus satisfaisant et plus productif ? La production économique a-t-elle progressé ? La pauvreté ou les inégalités ont-elles reculé ? ».

Pour que l'aide à l'éducation ait des effets macro, beaucoup de conditions doivent être satisfaites. Si l'on construit plus d'écoles, les taux de fréquentation vont augmenter, l'alphabétisation va se généraliser, les ménages prendront des décisions plus efficaces pour leur bien-être, les travailleurs (éduqués) seront plus productifs, la production et les revenus augmenteront et les niveaux de vie s'amélioreront. Une tâche monumentale attend quiconque voudrait démontrer empiriquement chacune de ces affirmations causales.

Une solution possible consiste à être moins ambitieux dans l'appréciation quantitative de l'efficacité de l'aide et à s'intéresser non pas aux résultats macro mais aux effets micro – donc à des objectifs moins larges. Ce type d'investigation relève typiquement de ce que Clemens *et al.* (2004) qualifient de « paradoxe micro-macro » : malgré des résultats décevants au niveau macro, des éléments attestent de l'efficacité des interventions d'aide au niveau micro. Sur le plan sectoriel, l'aide semble aussi efficace, en particulier dans le domaine de l'éducation et de la santé. Michaelowa et Weber (2006) constatent qu'elle contribue à augmenter les taux de scolarisation en primaire. Dreher *et al.* (2007) obtiennent des résultats similaires. Dans le domaine de la santé, Mishra et Newhouse (2007) observent que l'aide agit sur la réduction de la mortalité infantile.

Il faut donc admettre que le paysage de l'aide est composé d'expériences réussies et d'échecs. Le problème provient de la méthode d'agrégation utilisée pour mesurer l'impact de l'aide, puisque les réussites ne sont pas parvenues à éclipser les échecs afin de produire des résultats attestant de l'impact positif global de l'aide. De nombreuses raisons expliquent cet état de fait, dont le fait que « l'entreprise » aide présente de nombreuses failles structurelles qui sapent son efficacité. Ces inefficiences empêchent l'agrégation des résultats positifs obtenus au niveau micro en résultats positifs visibles au niveau macro.

3 LES PROBLÈMES À L'ORIGINE DU PARADOXE MICRO-MACRO

Nous discutons ici de manière succincte des problèmes structurels clés de l'efficacité de l'aide susceptibles d'être à l'origine de ce paradoxe micro-macro. Nous privilégions les aspects qui pourraient être résolus à travers une conception et une mise en œuvre efficace de l'évaluation.

3.1 Un problème quantitatif et qualitatif

Pour autant qu'efficacité de l'aide corresponde à efficacité du développement, cette équivalence a des implications à la fois pour le volume et la qualité de l'aide. Commençons par le volume : pour que l'aide produise des résultats positifs et visibles au niveau agrégé, elle doit atteindre un seuil minimal. Plusieurs études et rapports ont souligné l'inadéquation des niveaux actuels. Ils ne suffisent pas pour satisfaire les besoins d'investissement des pays en développement et sont inférieurs à la cible de 0,7 % de l'investissement national brut des pays donateurs fixée par l'OCDE.

Un grand nombre de rapports ont mis en évidence l'importance et même l'accroissement des besoins de financement dans les pays en développement. En Afrique, par exemple, si l'on veut atteindre un niveau de croissance suffisant pour réduire de manière sensible la pauvreté, il faudrait investir à l'échelle du continent quelque 93 milliards USD par an en infrastructures, dont 41 milliards pour le seul secteur de l'énergie (Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique, 2009). À l'heure actuelle, seuls 45 milliards USD sont couverts, ce qui laisse un déficit de 48 milliards dont 23 milliards pour le seul secteur de l'énergie.

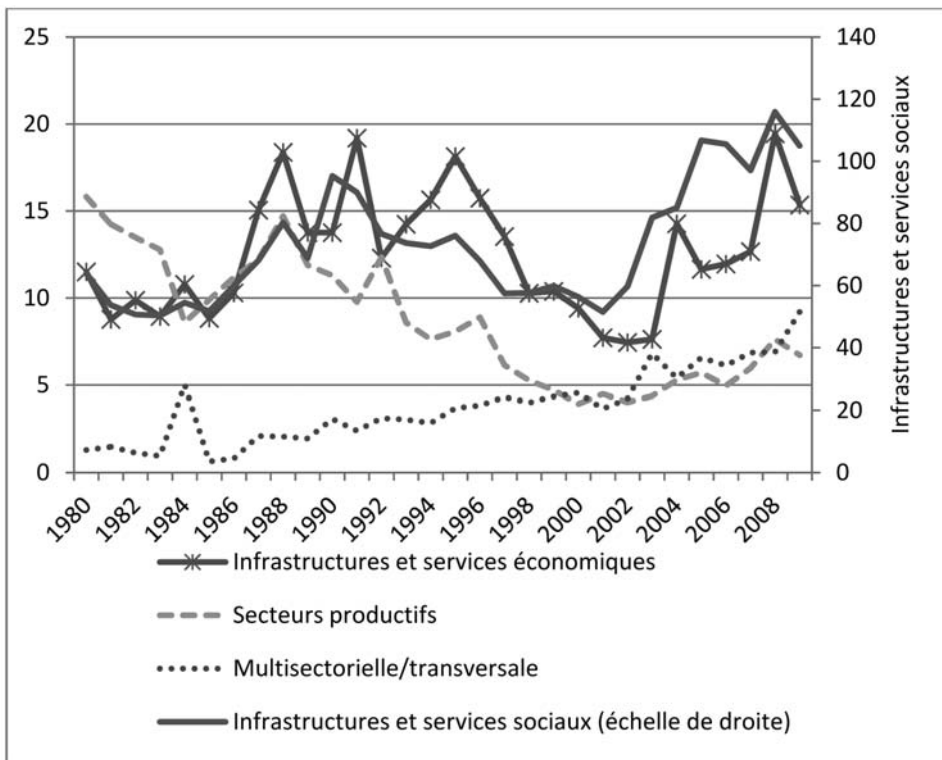
Pour que l'aide ait des impacts sensibles au niveau macro, les niveaux actuels devront être considérablement relevés et ce, de manière prévisible afin de combler le besoin d'investissements. Des fonds plus importants et plus prévisibles aideraient à installer une croissance plus soutenue et moins volatile et, au final, à favoriser le développement social. L'amélioration de l'efficacité de l'aide au niveau macro est conditionnée à l'augmentation des volumes d'aide.

Passons à l'autre aspect essentiel pour l'efficacité de l'aide – sa qualité. Définie en termes d'efficacité du développement plutôt que de robustesse financière ou de conformité opérationnelle/procédurale, la qualité de l'aide soulève un certain nombre d'interrogations. Parmi elles, deux sont particulièrement importantes : l'efficacité des allocations et la prévisibilité. La question de l'efficacité des allocations est liée à trois grands facteurs : (i) la rareté des ressources,

qui conduit les bailleurs de fonds à opérer des arbitrages délicats quant aux domaines d'investissement ; (ii) l'insuffisance des informations sur le rendement réel des investissements dans les différentes activités ; et (iii) l'imperfection des données sur les principaux moteurs de la croissance dans les différents pays. Résultat, l'efficacité de l'aide est contrainte par le fait que certaines ressources sont allouées à des secteurs présentant un faible retour sur investissement et ayant peu d'impact sur la croissance et le développement.

Ces problèmes d'efficacité des allocations sont aggravés par le manque de cohérence dans les décisions des bailleurs de fonds. Ceux-ci modifient leurs cibles et leurs préférences en matière d'aide au fil du temps, sans que l'on sache vraiment si ces évolutions procèdent d'une analyse rigoureuse des gains relatifs attendus des investissements dans les différents secteurs. Ainsi – et c'est particulièrement patent depuis le début des années 2000 (figure 4) – les

Figure 4 : Ventilation sectorielle de l'APD (total des bailleurs de fonds, en milliards USD constants de 2009)



Source : Base de données en ligne du CAD/OCDE. Les valeurs nominales sont ajustées en valeurs réelles en recourant à l'indice américain des prix à la consommation (Statistiques Financières Internationales du FMI).

bailleurs de fonds affichent un biais en faveur des infrastructures et services sociaux. À l'inverse, l'aide aux secteurs productifs a reculé depuis le début des années 1990. Comme les bailleurs de fonds ont privilégié comme finalité ultime de l'aide la réduction de la pauvreté, l'attention est passée à des secteurs et des activités censés être plus proches de cet objectif – d'où l'accent sur les secteurs sociaux. Mais cette évolution ne va pas sans poser de problèmes. Il est bien établi qu'une réduction durable de la pauvreté impose une croissance et une création d'emplois à la fois supérieures et soutenues, ce qui exige à son tour des investissements suffisants dans les secteurs productifs. Ironiquement, la priorité accordée aux pauvres par l'augmentation des dépenses consacrées aux services sociaux n'a guère contribué à faire reculer la pauvreté. C'est en soutenant la création de richesse et d'emplois par le biais d'une croissance alerte, durable et diversifiée que l'on parviendra à faire véritablement reculer la pauvreté.

Le problème du ciblage de l'aide est aggravé par le comportement « grégaire » des bailleurs de fonds et une tendance à « suivre le gagnant » dans un contexte de fortes pressions pour des résultats avérés. Les bailleurs de fonds cherchent à minimiser les risques en ne s'aventurant pas dans des terrains inconnus et en privilégiant des secteurs et des activités qui font l'objet d'un consensus chez leurs pairs. En outre, les institutions multilatérales de développement – qui sont des acteurs importants de l'aide – n'ont pas vraiment les capacités de fixer leurs propres objectifs. Toutes rendent des comptes aux mêmes gouvernements des États membres. Les préférences des principaux pays donateurs filtrent donc dans les décisions stratégiques de ces institutions, de sorte que les préférences de ces dernières copient celles des premiers.

En outre, l'efficacité de l'aide pâtit de la piètre rentabilité, liée en particulier à la longueur et à la lourdeur des processus d'acheminement des fonds. L'aide aux semences et aux engrais perdra de son utilité si elle parvient aux bénéficiaires à la fin de la saison des semailles. Le coût élevé de la délivrance de l'aide s'explique aussi par le manque de concertation entre bailleurs de fonds dans un contexte marqué par la prolifération d'acteurs et de projets. Cela alourdit le fardeau qui pèse sur les gouvernements bénéficiaires censés exécuter, suivre et évaluer ces multiples projets et dialoguer avec un grand nombre de bailleurs de fonds. Il n'est donc guère surprenant que certains pays bénéficiaires appellent parfois à un moratoire des missions des bailleurs de fonds à certaines périodes pour pouvoir gérer les affaires courantes⁶.

⁶ En Tanzanie par exemple, le gouvernement impose un mois sans missions pendant le processus de préparation du budget.

3.2 La faible additionnalité de l'aide

L'insuffisance de l'efficacité de l'aide au niveau macro peut aussi être attribuée à sa faible additionnalité. Celle-ci n'est en effet pas intégrée dans la planification des programmes d'aide. L'additionnalité de l'aide peut être évaluée à trois niveaux : l'additionnalité financière ; les effets de retombée positifs dans l'économie locale des projets et programmes financés par l'aide ; et les transferts de technologies et de connaissances. L'additionnalité financière découle du rôle que l'aide joue pour attirer des ressources publiques et privées. Du côté public, l'aide peut contribuer à mobiliser des ressources publiques intérieures en accroissant la capacité à engranger des recettes fiscales et non fiscales. Une intervention financée par des bailleurs peut aussi attirer des ressources publiques extérieures en incitant d'autres bailleurs à cofinancer des programmes et des projets.

Du côté privé, l'aide peut jouer un rôle catalytique pour attirer des financiers privés ou en facilitant les dispositifs de financement des partenariats public/privé (PPP). Mais en pratique, au lieu d'attirer les ressources publiques intérieures, l'aide tend souvent à avoir un effet désincitatif sur la mobilisation fiscale (Ostrom *et al.*, 2001, p. xviii). L'aide étant fongible avec d'autres ressources de l'État, surtout dans le cas de l'appui budgétaire, des volumes importants soulagent la pression exercée sur les gouvernements pour augmenter des impôts politiquement indésirables.

L'aptitude de l'aide à catalyser des ressources additionnelles publiques et privées est aussi restreinte parce que cet élément n'est pas explicitement prévu dans la programmation de l'aide. Lorsque les institutions se fixent pour objectif de jouer un rôle catalytique à travers leur financement, l'aide peut effectivement attirer des volumes substantiels de fonds privés.⁷ Malheureusement, cette pratique ne fait pas partie de la norme habituelle de la programmation de l'aide publique des bailleurs de fonds bilatéraux ou des institutions multilatérales de développement.

Les projets d'aide tendent aussi à avoir des effets de retombée sous-optimaux dans l'économie locale, ce qui réduit l'efficacité globale de l'aide. Les programmes d'aide restent souvent des îlots virtuels dans l'économie, ce qui minimise leur impact macro.

⁷ Les rapports de IFC montrent des résultats importants sur l'additionnalité des crédits au secteur privé, la forme d'additionnalité la plus commune étant la contribution à la mobilisation des ressources supplémentaires. Voir, par exemple, Independent Evaluation Note #1, 2008. "IFC's Experience and Additionality in Middle Income Countries Results and Challenges"; voir aussi IFC (2010) "IFC's Additionality: A Primer", September 30, 2010.

Outre des fonds, l'aide au développement peut aussi offrir des canaux pour le transfert du savoir-faire technologique des bailleurs de fonds aux pays bénéficiaires. Ce qui permettrait au final d'augmenter la productivité dans les pays bénéficiaires et de renforcer la performance économique globale. L'aide ne semble guère efficace à cet égard. Les gains obtenus du transfert de technologie sont particulièrement faibles dans le cas de l'aide liée. Malgré des appels à abandonner l'aide liée, celle-ci représente toujours une part substantielle de l'aide totale de nombreux bailleurs de fonds, que ce soit *de jure* ou *de facto*. Ce qui contribue encore plus à saper l'efficacité de l'aide.

3.3 Incapacité à peser sur les politiques et les institutions

Chacun admet l'importance d'institutions et de politiques de qualité pour assurer une croissance soutenue et durable à long terme. Pourtant, la communauté de l'aide ne sait pas encore vraiment si l'aide devrait servir à induire des améliorations dans ces institutions et ces politiques. Pendant longtemps, les bailleurs de fonds ont pris le problème à l'envers : ils ont conditionné l'aide à la qualité des institutions et des politiques. Étant donné qu'une majorité de pays à faible revenu ont des institutions et des politiques faibles, ils ont donc reçu moins d'aide. Ils se retrouvent ainsi piégés dans un équilibre immuable caractérisé par de mauvaises institutions et une croissance atone. Pour Birdsall (2007), ce qui maintient les économies africaines dans ce cercle vicieux d'une croissance faible et d'une pauvreté forte, c'est un « piège institutionnel ». Alors que la croissance est considérée comme une fonction des institutions, les bailleurs ont avant tout privilégié le lien direct entre aide et croissance, s'attachant moins aux institutions. L'une des raisons qui expliquent la piètre performance de l'aide pour doper la croissance tient à ce que le renforcement des institutions n'a bénéficié que de peu d'aide et que celle-ci n'a pas été exploitée de manière à améliorer le cadre institutionnel des pays à faible revenu.

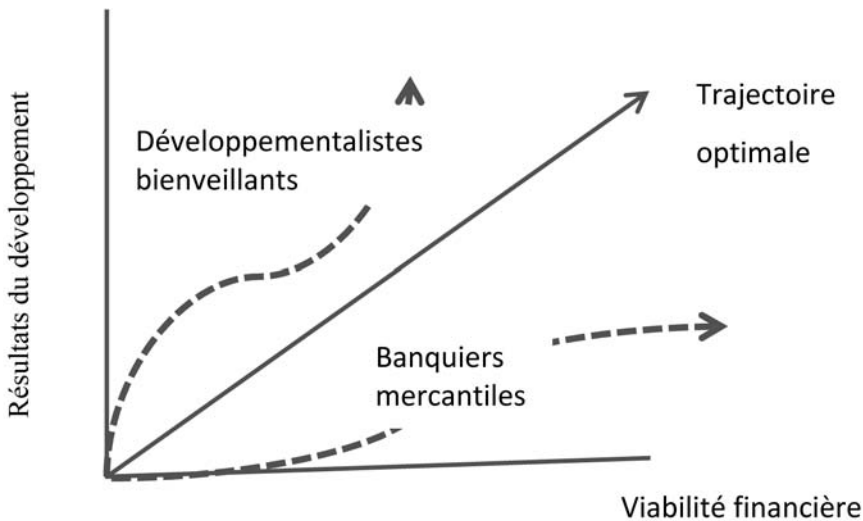
Plusieurs explications justifient cette absence de priorité accordée à l'utilisation de l'aide à des fins de développement institutionnel. Certaines de ces contraintes sont politiques, les bailleurs de fonds privilégiant les intérêts stratégiques nationaux au détriment d'objectifs de développement économique (Killick, 1998 ; Kanbur, 2000 ; Mold, 2009). Ce faisant, la mauvaise gouvernance dans les pays bénéficiaires n'est pas combattue et, pire encore, est récompensée par des apports d'aide additionnels au nom de ces intérêts stratégiques nationaux. Du côté des bénéficiaires, on observe une résistance à des interventions qui, en invoquant la souveraineté nationale, mettent l'accent sur les institutions, surtout dans les régimes non démocratiques. De plus, on

ne sait pas vraiment comment influencer le développement de politiques et d'institutions de qualité. Les bailleurs de fonds savent identifier une institution de qualité quand ils en aperçoivent une, mais savent moins comment les « fabriquer » dans tel ou tel pays. En outre, les institutions se développent très lentement et selon des modalités complexes. Ce constat n'est pas particulièrement encourageant pour un organisme d'aide classique tenu par des « indicateurs fondamentaux de performance » à court terme, associés à des résultats de court terme. Le manque de patience explique donc l'inadéquation des investissements dans le renforcement des institutions et le développement des capacités à mettre en œuvre des politiques de qualité.

3.4 Faible alignement des incitations et des intérêts

L'efficacité de l'aide pâtit aussi d'un manque de convergence entre les intérêts des bailleurs de fonds et ceux des bénéficiaires. Au sein des gouvernements donateurs et des institutions de financement du développement (IFD), on note aussi un fréquent manque de cohérence entre les incitations et les intérêts des institutions et des responsables des opérations. Comme toute opération d'investissement, l'aide au développement comporte des risques. Mais c'est en prenant des risques qu'elle peut obtenir les plus grandes récompenses en termes de résultats du développement. Le bailleur de fonds doit donc trouver le bon équilibre entre le risque financier et les résultats du développement (figure 5).

Figure 5 : *Arbitrage développement/risque*



Les responsables des programmes et des projets ont tendance à privilégier la sécurité, minimisant les risques financiers pour prouver que l'argent est bien dépensé et donc entretenant de bonnes relations avec les responsables de l'audit en interne. Pour les IFD, cette aversion au risque s'explique en plus par la nécessité de préserver les résultats financiers et leur notation. Comme le montre la figure 5, les bailleurs de fonds sont pris entre deux feux : maximiser les résultats du développement (et donc se comporter comme des « développementalistes bienveillants ») ou maximiser la viabilité financière (et donc agir comme des « banquiers mercantiles »). Dans ce contexte, l'aversion au risque tend à maintenir l'aide en deçà de sa trajectoire optimale en termes de résultats du développement.

L'incompatibilité des incitations sape aussi l'efficacité de l'aide à travers la pression exercée pour dépenser les budgets d'aide à tout prix, au risque de les perdre sinon, conformément à la culture de la budgétisation de l'aide. Cette pratique provoque une allocation inefficace des ressources vers les activités présentant peu de gains en termes de développement. Elle explique aussi la faible absorption de l'aide, dans la mesure où des volumes importants sont affectés à des projets et des programmes mais restent inutilisés pendant des laps de temps considérables. La pression à « faire circuler l'argent » crée des inefficacités en termes d'allocation mais aussi de gestion, surtout lorsque les responsables des programmes sont évalués non pas en fonction de l'efficacité mais sur la base des approbations. Enfin, ces inefficacités au niveau micro contribuent à la faible efficacité globale de l'aide au niveau macro.

3.5 Absence d'apprentissage

Les difficultés que nous venons d'évoquer sont régulièrement signalées depuis des années. Elles continuent pourtant à imprégner les pratiques de l'aide au développement. En cause notamment, l'imperfection du processus d'apprentissage dans ce milieu. Souvent, l'évaluation n'est pas intégrée aux politiques d'aide et de développement et la mise au point de mécanismes d'évaluation ne bénéficie pas des investissements requis. Cette situation empêche le développement de ce que Ostrom *et al.* (2001) appellent les « capacités de correction des erreurs » au sein des systèmes et des institutions et qui permettent d'éviter que les erreurs ne créent des inefficacités qui se perpétueront d'elles-mêmes. On voit par là que les améliorations de l'efficacité de l'aide sont conditionnées à un véritable apprentissage. La question que nous soulevons ici est de savoir si l'évaluation peut aider à remédier à ce défaut d'apprentissage et, ce faisant, contribuer à combler le fossé micro-macro de l'efficacité de l'aide. Elle fait l'objet de la section suivante.

3.6 Inadéquation des rapports sur les impacts tangibles de l'aide et de leur diffusion

Même lorsque l'aide a été efficace et a produit des résultats tangibles, en particulier au niveau micro et sectoriel, les bénéficiaires et l'opinion publique des pays donateurs n'en sont pas forcément informés. On constate souvent que les ONG parviennent mieux à rendre compte de leurs interventions et à faire connaître les résultats concrets de leurs projets. Ce qui explique en partie le succès relatif de nombreux organismes spécialisés et est cohérent avec les données sur l'efficacité de l'aide au niveau micro telles que discutées précédemment.

L'absence de transparence et la diffusion inadéquate des résultats de l'aide procèdent avant tout de la tradition selon laquelle la gestion de l'aide relèverait du domaine des pouvoirs publics. Dans les pays en développement où les institutions de redevabilité publique restent embryonnaires, l'action du gouvernement ne fait pas l'objet d'un examen public et la préparation du budget selon des modalités participatives ne fait pas partie de la culture publique et politique. Ce qui fait que les bénéficiaires ultimes des interventions d'aide – la population – ne sont pas systématiquement tenus au courant de l'évaluation faite sur la nature de l'intervention et ses résultats. Une consolidation démocratique accrue et le développement de médias libres devraient accroître la pression sur les gouvernements pour ouvrir le processus de gestion de l'aide, ce qui entraînera un meilleur accès aux informations sur l'efficacité de l'aide pour le grand public. C'est un aspect fondamental pour obtenir une adhésion politique en faveur de l'aide au développement.

En outre, le processus technique de compte rendu sur l'efficacité de l'aide reste inadapté et n'est pas systématiquement intégré dans la programmation ni la délivrance de l'aide. Même dans les pays donateurs dotés d'institutions de redevabilité publique, le grand public n'a pas correctement accès aux rapports sur les résultats des interventions d'aide. Les comptes rendus sont souvent d'ordre défensif, en réaction à des critiques des médias et de la communauté des chercheurs plutôt que considérés comme une obligation intrinsèque pour les organismes publics d'aide. Cette tradition sape les progrès en faveur d'une plus grande efficacité de l'aide.

4 L'ÉVALUATION PEUT CONTRIBUER À COMBLER LE FOSSÉ MICRO-MACRO

4.1 Des progrès notoires ont été accomplis dans les pratiques d'évaluation mais des défis demeurent

L'évaluation est une composante clé des politiques nationales d'aide, qui contribue à la fixation des objectifs et l'appréciation des performances. Pour l'USAID (2011, p. 1), « l'évaluation est le moyen qui permet d'obtenir une rétroaction systématique et utile sur les points forts et les points faibles d'une intervention. Elle fournit les informations et les analyses, qui évitent de reproduire les erreurs et qui augmentent les chances que les prochains investissements apportent encore plus de fruits que ceux qui les ont précédés ». De son côté, l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA) considère aussi que « l'objectif premier d'une évaluation consiste à améliorer l'efficacité et l'efficience de projets en exploitant ses résultats pour optimiser la planification et la mise en œuvre » (JICA, 2004).

Les méthodes et les pratiques d'évaluation ont fait des progrès, surtout avec l'introduction de techniques expérimentales dans la conception et la réalisation de l'évaluation. Le recours à des expériences aléatoires et aux essais contrôlés randomisés (ECR) semble prometteur : il s'agit de procédés scientifiques et objectifs qui réduisent le biais d'échantillonnage et renforcent ce faisant la fiabilité des résultats de l'évaluation. Ces méthodes offrent aussi l'avantage d'être reproductibles dans différents contextes (Duflo et Banerjee, 2009 ; Duflo et Kremer, 2005). Le recours à des groupes témoins renforce les chances du chercheur d'établir une relation de causalité entre une intervention et les réalisations visées.

Mais de nombreuses interrogations demeurent, même face à la méthodologie des ECR. Les limites des ECR découlent en partie du fait que la méthode fonctionne bien dans les situations où l'intervention est véritablement discrète et homogène dans l'espace et dans le temps (Bamberger et White, 2007). Si cela s'applique évidemment aux expériences en laboratoire, ce n'est que rarement le cas dans les environnements sociaux réels. Par ailleurs, les ECR ne permettent pas de surmonter complètement les éternels problèmes d'attribution des résultats dans un système aussi complexe qu'une économie où de nombreux facteurs sont susceptibles d'influencer directement et indirectement un résultat donné (Vaessen, 2010). En outre, la randomisation peut soulever des problèmes moraux, dans la mesure où elle exige l'implication de groupes qui ne bénéficient pas directement d'une intervention dont ils auraient souhaité, dans d'autres circonstances, bénéficier. Dans ce contexte, il

est difficile d'expliquer pourquoi certains groupes ne serviraient que d'objets à une expérimentation alors que d'autres sont les bénéficiaires de l'intervention d'aide évaluée.

Indépendamment de la méthodologie utilisée, l'évaluation rencontre des difficultés structurelles, dont nous décrivons rapidement les principales ici. L'une des plus fréquentes est liée à l'absence de définition claire des instruments et des cibles, mais aussi des canaux précis à travers lesquels les premiers sont censés produire des résultats. Cela se manifeste par des cadres logiques peu robustes pour les programmes et les projets. Par exemple, le cadre logique d'un projet routier cite souvent parmi les impacts attendus une augmentation de la croissance du PIB. Bien sûr, il y a de nombreuses cibles intermédiaires entre la construction d'une route et la croissance du PIB mais, sauf à définir précisément toute la chaîne de causalité, l'évaluation aura du mal à être efficace. De plus, l'évaluation est confrontée au problème classique de décalage entre les instruments et les objectifs, lorsque trop d'objectifs sont fixés pour des instruments trop peu nombreux. De sorte que lorsque l'évaluation ne parvient pas à déceler la réalisation attendue de l'aide, il est difficile de savoir si cela tient à un mauvais choix en termes d'instruments ou à des goulets d'étranglement dans les relations causales intermédiaires. Cela signifie aussi que les innovations telles que les fameux cadres pour une « gestion par résultats » ne peuvent être efficaces sans une définition précise des cibles, des instruments et des mécanismes de transmission.

Par ailleurs, faute de données de référence et de groupes témoins solides, un progrès relativement raisonnable peut être considéré à tort comme un échec. Ainsi, dans un pays qui sort d'un conflit, il est difficile de parvenir à court terme à de nettes améliorations en termes institutionnels et économiques. Il est évident que dans une telle situation, la réalisation de l'OMD qui prévoit de réduire de moitié la pauvreté d'ici 2015 est hors de portée. Mais il peut y avoir des améliorations substantielles par rapport à un scénario où aucun projet n'aurait été organisé. Dans ce cas, faute de critères d'évaluation raisonnables, les interventions menées dans ce type de situation sont « condamnées à échouer » selon le syndrome du même nom. Là, les recommandations ne concerneront pas uniquement la réalisation des cibles finales, mais aussi la portée des efforts et les améliorations relatives. Pour recourir à une analogie sportive, l'évaluation doit s'efforcer non seulement de couronner les joueurs les plus performants, mais aussi ceux qui ont fait les progrès les plus notoires.

Alors que tous les bailleurs de fonds voient dans l'évaluation un outil important pour la planification et la gestion de l'aide, ils ont malgré tout conscience des possibles répercussions néfastes qui découlent de résultats d'évaluation

négatifs. Des évaluations décevantes peuvent compromettre de nouvelles allocations budgétaires (par le congrès ou le parlement) voire même dégrader les relations entre gouvernements donateurs et gouvernements bénéficiaires. Du côté de ces derniers, une évaluation négative peut compromettre l'allocation d'une nouvelle aide. Ce risque peut provoquer un sous-investissement dans l'évaluation et des retards, à cause de l'effet lié à la « peur de l'inconnu ».

4.2 Comment l'évaluation peut-elle contribuer à combler le fossé micro-macro ?

Des évaluations bien conçues et soigneusement effectuées peuvent aider à établir de meilleures relations entre les réalisations de l'aide au niveau micro et ses impacts au niveau macro. Autrement dit, lorsque les évaluations sont correctement mises en œuvre et systématiquement intégrées dans le cycle opérationnel, elles peuvent optimiser l'agrégation des résultats obtenus au niveau du projet ou du programme dans les impacts observés au plan national. Cela exige un certain nombre d'innovations dans la manière dont les évaluations sont conçues, mises en œuvre et exploitées dans les politiques d'aide. Un certain nombre de pistes d'amélioration sont proposées dans les paragraphes qui suivent.

L'évaluation, un diagnostic du développement

Les évaluations peuvent permettre de combler le fossé micro-macro dans la mesure où elles sont conçues comme des « diagnostics du développement » visant à repérer les principales dynamiques à l'œuvre dans les réalisations attendues ainsi que les canaux de transmission entre l'intervention proprement dite et le résultat final. Il faut pour cela avoir une connaissance approfondie des secteurs concernés, des spécificités du pays et de la région – y compris des caractéristiques économiques et autres qui influencent le comportement des agents et la performance économique d'ensemble. Ces informations ne seront bien entendu pas obligatoirement recueillies au cours d'un exercice donné d'évaluation. Ce dont nous avons besoin, ce sont de synergies entre la recherche appliquée et l'évaluation, afin que celle-ci s'appuie effectivement sur des connaissances.

L'évaluation complète ex ante, un outil d'aide à la décision

De nombreuses IFD multilatérales ont adopté les évaluations *ex ante* des résultats du développement comme outil d'aide à la décision pour les opérations de financement du secteur privé. L'objectif consiste à identifier et à tenter de

quantifier l'additionnalité et les résultats du développement attendus d'opérations menées par des agents privés. Mais, malgré l'augmentation du portefeuille d'initiatives privées des IFD, le principal guichet de prêt reste avant tout le secteur public. Dans la plupart des IFD, celui-ci n'est toujours pas concerné par l'évaluation *ex ante* de l'additionnalité et des résultats du développement. Deux innovations paraissent indispensables pour tirer tout le parti des évaluations *ex ante* : d'une part, ces évaluations doivent concerner l'intégralité du portefeuille des institutions multilatérales de financement, y compris pour les opérations menées par le secteur public ; ensuite, elles doivent être plus complètes et porter sur tous les aspects des résultats du développement, y compris les impacts en termes de politiques et d'institutions. Pour l'instant, l'analyse des impacts institutionnels et des éventuelles implications pour les politiques reste limitée. Mais c'est un domaine qui offre un réel potentiel pour améliorer l'efficacité de l'aide et combler le fossé micro-macro en la matière.

L'évaluation, un moyen de renforcer l'impact de l'aide sur les politiques et les institutions

Nous l'avons vu, l'un des principaux maillons faibles de la chaîne de l'efficacité de l'aide a trait à la contribution restreinte de l'aide aux améliorations des politiques et des institutions. Cela s'explique en partie par le fait qu'il ne s'agit en général pas d'un objectif explicite des interventions d'aide. Soit parce que les institutions et les politiques sont jugées trop sensibles, soit simplement parce que l'on estime que l'aide ne peut influencer de manière significative ces deux aspects. Pourtant, si l'on veut renforcer l'efficacité de l'aide au niveau macro – ou aider les interventions micro à se traduire par des résultats de développement à l'échelle nationale – il est indispensable que les bailleurs de fonds intègrent explicitement l'amélioration des politiques et des institutions dans les objectifs de l'aide. Il convient donc que les évaluations attachent une attention particulière à l'impact de l'aide sur ces deux aspects. Ce faisant, les évaluations participent au processus d'aide en identifiant les facteurs qui rendent l'aide efficace pour améliorer les politiques et les institutions et en dévoilant les mécanismes et les canaux qui entraînent des impacts aussi positifs. Cela exige de repenser le concept et la mise en œuvre des cadres d'évaluation afin de renforcer les dimensions politiques et institutionnelles.

Une meilleure intégration des résultats de l'évaluation dans les interventions

Dans la plupart des institutions et gouvernements, les fonctions d'évaluation sont habituellement distinctes des fonctions de prêt, et c'est normal. Cela

préserve l'indépendance de l'évaluateur et garantit ce faisant la crédibilité et la fiabilité des conclusions de l'évaluation. Mais l'indépendance a un coût. Elle empêche une utilisation optimale des rétroactions tirées de l'évaluation au moment de formuler des politiques, mais aussi de concevoir et de mettre en œuvre des interventions. En outre, l'intégration des commentaires tirés de la conception des politiques et des interventions dans les évaluations est imparfaite. L'apprentissage est donc sous-optimal, avec le risque que des erreurs soient reproduites au fil du temps. L'évaluation n'est utile que si elle informe les politiques. Une manière de s'en sortir consiste à exiger que les responsables de programmes prouvent systématiquement que les conclusions des évaluations précédentes ont bien été intégrées dans le concept et la mise en œuvre des nouvelles interventions. Une condition explicite obligeant à s'inspirer des enseignements des évaluations précédentes permettrait l'institutionnalisation de l'intégration de l'évaluation dans les interventions.

Transparence, participation et diffusion des informations au public

Pour que les évaluations constituent un outil efficace au service de l'efficacité de l'aide, il faut développer une culture de la transparence, de la participation et de l'information du public dans les pays bénéficiaires et au sein des organismes donateurs et de la communauté de l'aide en général. Alors que la plupart des IFD ont adopté des politiques de diffusion et d'accès aux informations⁸, ces politiques sont rarement connues de leur public cible et sont mal mises en œuvre, faute de moyens suffisants. La diffusion des informations sur l'aide est encore moins fréquente dans bon nombre d'organismes gouvernementaux. L'augmentation du nombre de bailleurs de fonds va de pair avec des décalages grandissants en termes de pratiques d'information sur l'aide, en dépit des appels à la coordination et à l'harmonisation. Or, l'information du public est importante si l'on veut que les populations des pays bénéficiaires, mais aussi l'opinion dans les pays donateurs suivent l'utilisation des ressources d'aide et aient une idée concrète de leur impact sur le développement. La transparence et la diffusion des informations au public sont donc deux facteurs clés dans l'ordre du jour de l'efficacité de l'aide.

⁸ La politique d'accès à l'information de la Banque mondiale remonte à 2010. La BAFD est en passe de finaliser la mise à jour de sa politique de diffusion des informations.

5 CONCLUSION

Le débat sur l'efficacité de l'aide s'est concentré de manière disproportionnée sur le niveau macro, étudiant l'impact de l'aide sur les résultats du développement national (comme la croissance, les améliorations de la qualité de la vie liées à une meilleure éducation et l'état sanitaire de la population en général). Mais les interventions d'aide ciblées sur les individus n'ont en fait pas d'impact direct sur ces résultats. Alors que l'efficacité de l'aide au niveau agrégé reste décevante, le paysage de l'aide comporte des exemples de réussite au niveau micro. Toute la difficulté consiste à combler le fossé micro-macro.

L'analyse présentée ici suggère des améliorations à trois niveaux pour pouvoir accroître l'efficacité de l'aide : (1) en optimisant l'efficacité de l'aide au niveau micro (projets et secteurs) ; (2) en renforçant la transparence, les rapports et la diffusion des informations au public sur les résultats du développement ; et (3) en agrégeant les résultats obtenus au niveau micro dans les impacts observés au niveau macro. Nous avons montré que cette agrégation devait reposer sur deux piliers : les connaissances et les institutions. Les institutions sont essentielles non seulement pour la qualité des résultats des interventions (efficacité au niveau micro, par exemple), mais aussi pour permettre des effets de retombée positifs des interventions dans le reste de l'économie. Elles sont également là pour favoriser l'apprentissage en fonction de l'expérience, un facteur essentiel pour améliorer la conception des politiques, les dispositifs de mise en œuvre et l'impact global de l'aide au niveau macro.

Pour que les évaluations contribuent à combler le fossé micro-macro de l'efficacité de l'aide et à dissiper les doutes entourant l'impact de l'aide, certaines innovations en termes de concept, de mise en œuvre des évaluations et de rapports sur les résultats de l'aide seront indispensables. Cela exige d'abord de renforcer considérablement la quantité de connaissances utilisées aux fins d'évaluation. Il faut ensuite parvenir à une utilisation plus systématique que ce n'est le cas actuellement des informations tirées des évaluations dans les politiques et les programmes. Enfin, il importe d'améliorer les mécanismes de compte rendu et de systématiquement inscrire les rapports sur l'aide et la diffusion des résultats dans la planification de l'aide et les processus de délivrance, au niveau des programmes et des projets.

Pour ce faire, les bailleurs de fonds et les gouvernements des pays bénéficiaires doivent joindre le geste à la parole : s'ils croient en l'évaluation, alors ils doivent la doter correctement. Cela exige d'augmenter les investissements dans l'évaluation par le biais d'allocations budgétaires plus conséquentes. Cela impose aussi d'investir davantage dans le renforcement des capacités et des

compétences d'évaluation au niveau des pays donateurs comme au niveau des pays bénéficiaires. Il est par ailleurs impératif de développer une culture de la transparence, de l'ouverture et de l'information du public sur la gestion de l'aide dans les pays donateurs et dans les pays bénéficiaires. Tous y gagneront ainsi en redevabilité et, au final, cela permettra de renforcer l'efficacité de l'aide.

RÉFÉRENCES

- BAMBERGER, M. et H. WHITE (2007), "Using strong evaluation designs in developing countries, Experience and challenges", *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 4 (8): 58-72.
- BIRDSALL, N. (2007), "Do no harm, aid, weak institutions and the missing middle in Africa", *Development Policy Review*, 25(5): 575-598.
- BURNSIDE, C. et D. DOLLAR (2000), "Aid, policies, and growth", *American Economic Review*, 90 (4): 847-68.
- CLEMENS, M., S. RADELET et R. BHAVNANI (2004), "Counting chickens when they hatch, the short-term effect of aid on growth", Working Paper 44, Center for Global Development, Washington, DC, juillet.
- COLLIER, P. et J. DEHN (2001), "Aid, shocks, and growth", Working Paper 2688, Banque mondiale, Washington, DC, octobre.
- COLLIER, P. et D. DOLLAR (2004), "Development effectiveness, What have we learnt?", *The Economic Journal*, 114 (496): F244-71.
- COLLIER, P. et A. HOFFLER (2004), "Aid, policy and growth in post-conflict societies", *European Economic Review*, 48 (5): 1125-45.
- DALGAARD, C.-J. et H. HANSEN (2001), "On aid, growth and good policies", *Journal of Development Studies*, 37 (6): 17-41.
- DALGAARD, C.-J., H. HANSEN et F. TARP (2004), "On the empirics of foreign aid and growth", *The Economic Journal*, 114 (496): F191-216.
- DIAGNOSTIC DES INFRASTRUCTURES NATIONALES EN AFRIQUE (AICD) (2009), Banque mondiale, Washington, DC, disponible sur www.infrastructurerafrica.org.
- DOUCOULIAGOS, H. et M. PALDAM (2005), "The aid effectiveness literature, the sad results of 40 years of research", Working Paper 2005-15, Department of Economics, University of Aarhus, Aarhus, Danemark.
- DREHER, A., P. NUNNENKAMP et R. THIELE (2007), "Does aid for education educate children? Evidence from panel data", ronéo, The Kiel Institute for the World Economy, Kiel, janvier.
- DUFLO, E. et A. BANERJEE (2009), "The Experimental approach to development economics", *Annual Review of Economics*, 1: 151-178.
- DUFLO, E. et M. KREMER (2005), "Use of randomization in the evaluation of development effectiveness", in Pitman, G., O. Feinstein G. Ingram (dir. pub.), *Evaluating Development Effectiveness*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ, pp. 205-232.

- EASTERLY, W. (2006a), "The Big Push Déjà Vu, A Review of Jeffrey Sachs's *The End of Poverty, Economic Possibilities for Our Time*", *Journal of Economic Literature*, 44 (mars): 96-105.
- EASTERLY, W. (2006b), *The White Man's Burden, Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Penguin Press, New York, NY.
- EASTERLY, W. (2009), "Can the West Save Africa?" *Journal of Economic Literature*, 47 (2): 373-447.
- EASTERLY, W., R. LEVINE et D. ROODMAN (2004), "Aid, policies, and growth, Comment", *American Economic Review*, 94 (3): 774-80.
- GROUPE DE PILOTAGE POUR LA RÉALISATION DES OMD EN AFRIQUE (2008), "Achieving MDGs in Africa", Nations Unies, New York, NY.
- GROUPE DE RÉFLEXION DES NATIONS UNIES SUR LE RETARD PRIS DANS LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT (2011), *Huitième objectif du Millénaire pour le développement – Le partenariat mondial pour le développement : l'heure est aux résultats*, Nations Unies, New York, NY.
- GUILLAUMONT, P. (2007), « La vulnérabilité économique, défi persistant à la croissance africaine », *Revue africaine de développement*, 19 (1): 123-62.
- GUILLAUMONT, P. (2009), "An economic vulnerability index, its design and use for international development policy", *Oxford Development Studies*, 37 (3): 193-228.
- GUILLAUMONT, P. (2010), "Assessing the economic vulnerability of small island developing states and the least developed countries", *Journal of Development Studies*, 46 (5): 828-54.
- GUILLAUMONT, P. et L. CHAUVET (2001), "Aid and performance, a reassessment", *Journal of Development Studies*, 37 (6): 66-92.
- GUILLAUMONT, P. et S. GUILLAUMONT-JEANNENEY (2009), "Accounting for vulnerability of African countries in performance based aid allocation", African Development Bank Working Paper No. 103, Banque africaine de développement, Tunis, octobre.
- GUILLAUMONT, P. et C. SIMONET (2011), "To what extent are African countries vulnerable to climate change? Lessons of a new indicator of physical vulnerability to climate change", CERDI / université d'Auvergne, Clermont-Ferrand.
- HANSEN, H. et F. TARP (2000), "Aid effectiveness disputed", *Journal of International Development*, 12 (3): 375-98.
- HANSEN, H. et F. TARP (2001), "Aid and growth regressions", *Journal of Development Economics*, 64 (2): 547-70.
- JICA (2004), *JICA Guideline for Project Evaluation – Practical Methods for Project Evaluation*, JICA, Tokyo, septembre.
- KANBUR, R. (2000), "Aid conditionality and debt in Africa", in Tarp, F. (dir. pub.), *Foreign Aid and Development – Lessons Learnt and Directions for the Future*, Routledge, Londres, pp. 409-422.
- KILLICK, T. (1998), *Aid and the Political Economy of Policy Change*, Routledge/ODI, Londres.

- MCGILLIVRAY, M., S. FEENEY, N. HERMES et R. LENSINK (2005), "It works; it doesn't; it can, but that depends...", 50 years of controversy over the macroeconomic impact of development aid", Working Paper 2005/24, World Institute for Development Economics Research, Helsinki, août.
- MICHAELOWA, K. et A. WEBER (2006), "Aid effectiveness reconsidered, panel data evidence for the education sector", Discussion Paper 264, Hamburg Institute of International Economics, Hambourg.
- MISHRA, P. et D. NEWHOUSE (2007), "Health aid and infant mortality", Working Paper 07/100, Fonds monétaire international, Washington, DC, avril.
- MOLD, A. (2009), *Appropriation et conditionnalité de l'aide – Une revue critique à la lumière de la crise financière*, OCDE, Paris.
- MOSLEY, P. (1980), "Aid, savings and growth revisited", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 42(2): 79–96.
- OSTROM, E., C. GIBSON, S. SHIVAKUMAR et K. ANDERSSON (2001), "Aid, Incentives, and Sustainability, An Institutional Analysis of Development Cooperation", *Sida Studies in Evaluation 02/01*, ASDI, Stockholm.
- RAJAN, R. G., A. SUBRAMANIAN (2005), "What undermines aid's impact on growth?", Working Paper 11657, NBER, Cambridge.
- ROODMAN, D. (2007a), "Macro aid effectiveness research, a guide for the perplexed", Center for Global Development, Washington, DC.
- ROODMAN, D. (2007b), "The anarchy of numbers, aid, development, and cross-country empirics", *World Bank Economic Review*, 21(2): 255–77.
- SACHS, J. (2005), *The End of Poverty, Economic Possibilities for our Time*, Penguin Press, New York, NY.
- SACHS, J., J. McARTHUR, G. SCHMIDT-TRAUB, K. KRUK, C. BAHADUR, M. FAYE et G. McCORD (2004), "Ending Africa's poverty trap", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.
- SVENSSON, J. (1999), "Aid, growth and democracy", *Economics and Politics*, 11(3): 275–97.
- USAID (2011), "Evaluation – Learning from Experience", USAID Evaluation Policy, USAID, Washington, DC, janvier.
- VAESSEN, J. (2010), "Challenges in impact evaluation of development interventions, opportunities and limitations", Discussion Paper 2010/01, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Anvers.