

## REFORMING THE FORMULA : A MODEST VIEW FROM THE TRENCHES

---

Serge Michailof : EUDN Novembre 2004

Je voudrais tout d'abord remercier Ravi pour la clarté de son analyse, la lucidité de ses critiques qui laissent peu d'espace libre au commentateur, et enfin pour la modestie de ses propositions qui témoignent de son expérience des grandes bureaucraties et de la connaissance qu'il a de l'immense difficulté pour des acteurs extérieurs à les faire bouger.

Je voudrais ici d'une part apporter le modeste témoignage de l'officier subalterne que j'ai été dans le grand combat contre la pauvreté livré par la Banque mondiale et communiquer cette "vue des tranchées" qui a été la mienne vis à vis des formules d'allocation de l'aide fondées sur le CPIA.

Je voudrais aussi en profiter, et ce sera l'objet de la seconde partie de mon commentaire, pour vous faire part de mon approche à l'AFD en tant que directeur des opérations d'une petite institution d'aide, directement confrontée à cette problématique d'allocation optimale de ses ressources, ceci dans un contexte de très grande rareté de nos ressources en subvention

---

Merci par conséquent à Ravi pour la clarté de son analyse. Grâce à ses talents de pédagogue et à la simplicité lumineuse de son expression, je crois enfin avoir compris la logique qui sous-tendait cette fameuse allocation de ressources IDA ; je dois avouer que cette logique était restée pour moi fort mystérieuse tout au long des années que j'ai passées en tant que directeur pays à la Banque mondiale. Malgré ma paresse intellectuelle, j'avais certes compris que cette procédure d'allocation obéissait à des règles ; mais le caractère incompréhensible pour moi de certains résultats, leur aspect fréquemment contre-intuitif, m'avaient convaincu que le processus relevait beaucoup plus du domaine de la magie, que de celui de l'analyse logique rationnelle.

D'abord, les pays dont je m'occupais ne recevaient jamais l'allocation qui me semblait souhaitable et logique. Certains, de mon point de vue borné compte tenu de la visibilité réduite dont on dispose au fonds d'une tranchée, recevaient trop et gaspillaient ; d'autres, ne recevaient pas assez, ou pas au bon moment pour que les ressources correspondantes puissent "faire une différence". J'en étais donc arrivé à la conclusion que certainement la nuit, des

esprits malfaisants déformaient le "PR index" de certains de "mes" pays au profit des "pays de mes collègues" mieux à même de communiquer avec ces esprits malins. J'avais en fait, pour reprendre cette fois-ci une métaphore agricole, souvent l'impression que mes allocations IDA me permettaient d'arroser abondamment des plantes en fin de vie voire mortes, mais ne me permettaient pas d'apporter la bonne proportion d'eau au bon moment de la croissance des plantes les plus prometteuses.

J'ai un temps soupçonné un vaste complot visant à privilégier certains pays au détriment d'autres pour des raisons qui m'échappaient. J'ai même pensé, j'ose à peine l'avouer, à une conjuration bureaucratique destinée à organiser et rationaliser sous un habillage pseudo-scientifique un simple système de "note de gueule" décliné par grandes catégories : "*economic management, structural policies*" etc....Je me suis demandé si ces séries de "notes de gueule" ne reposaient pas sur de vieux clichés, sur des images décalées plus que sur l'analyse rigoureuse et actualisée des faits, sur la qualité du tapis rouge déployé pour accueillir nos missions, ou sur la qualité du son des violons qui les accueillait. Ah, les sanglots longs des violons de certains chefs d'Etat particulièrement habiles auprès des nos responsables ne font-ils pas gagner 2 à 3 points de performance sur certains critères..... ? Comment sans cela expliquer certains classements surprenants !

Heureusement, comme dans tout processus magique, une main cachée ne répare-t-elle pas certaines injustices ? Comment expliquer sinon le caractère totalement contre-intuitif du positionnement de quelques pays d'Afrique Francophone dans le premier quintile, malgré la langue qui est la leur, malgré surtout lorsque l'on regarde attentivement la liste, leurs performances pourtant bien connues en matière de corruption et de gouvernance ?

Bref, la magie bureaucratique permet et c'est heureux, de classer les pays et de répartir la manne de l'aide. **Cette démarche, soyons sérieux, est incontournable pour une institution comme la Banque mondiale et pour les grandes institutions d'aide, car mieux vaut une tentative d'analyse rationnelle, même décomposée en une série de "notes de gueules" subjectives, que rien du tout.** Et il est heureux que cette magie fonctionne, et que le Zimbabwe ne soit pas traité comme le Cap-Vert. Faut-il pour autant croire en la rigueur absolue de cette démarche ?

Dans son chapitre 3, Ravi met en évidence mieux que je ne pourrai jamais le faire, les principales failles conceptuelles : j'insisterai en particulier sur le point qu'il souligne concernant l'application de la même formule de CPIA pour tous les pays ; cette application sous-tend en fait la croyance en un modèle unique de "best practice" pour l'atteinte de la croissance tant recherchée, ceci malgré les leçons que l'on peut tirer de l'ouvrage désormais célèbre de notre collègue Easterly : "*The elusive quest for growth*".

J'insisterai aussi sur sa remarque que je voudrais toutefois nuancer, sur le fait que les flux d'aide sont sans influence sur les politiques. Je voudrais ici citer sa phrase remarquable mais un peu expéditive: "*because if the experience of two decades has taught us anything, it is that the development assistance tail cannot wag the domestic political economy dog. Rather we should take the policies as emerging out of the domestic political economy*".

Permettez-moi de revenir quelques instants sur cette phrase magnifique qui met en pièces et je pense à juste titre, une certaine conception de l'efficacité des conditionnalités du "policy lending" destinées à "acheter" des réformes. Ravi a parfaitement raison : on ne fait pas plus

boire un âne qui n'a pas soif à coups de bâtons qu'on ne fait conduire de réformes structurelles à coups de conditionnalités. En revanche, le policy lending et les conditionnalités sont un puissant instrument de changement lorsque les conditions sont appropriées pour des réformes en termes d'économie politique, en un mot lorsqu'il y a une volonté réelle de réforme locale (cela arrive, même dans les pays les plus problématiques des derniers quintiles...) volonté qui se heurte à des obstacles politiques, institutionnels ou autres. Or, le repérage de ces conditions implique une analyse politique qui ne peut se synthétiser dans une suite de critères type CPIA, exige un jugement qui ne peut se résumer en une notation simple. Dans ces circonstances particulières, le cas du post-conflit constituant un cas extrême mais caractéristique, et le cas des pays dit LICUS une situation plus générale, le soutien de ces efforts exige parfois dans des délais fort brefs, des niveaux de ressources qui ne correspondent en rien à une allocation d'aide "normale" issue d'un processus fondé sur une équation, ceci quelle que soit sa sophistication.

Ravi à qui ce problème n'a pas échappé, se méfie ici et il a raison, du concept de "new dawn" utilisé à tort et à travers. J'ai vu tant de directeurs pays de la Banque prenant leur fonctions arguer ainsi d'une nouvelle aube pour tenter de "négocier" des allocations IDA exceptionnelles pour "leur" pays que je ne peux qu'approuver cette méfiance. Mais méfiance ne veut pas dire exclusion. Il y a des opportunités politiques ; il y a dans certaines circonstances des responsables décidés à conduire des réformes courageuses. Or, il faut ici critiquer la viscosité d'une démarche qui alloue les ressources pour l'essentiel en fonction d'une perception collective sur les performances passées et nullement en fonction du jugement porté sur les opportunités de changement ; il faut aussi critiquer une démarche dont l'inertie ne correspond pas aux changements de pied rapide auquel devraient *parfois* pouvoir procéder les bailleurs de fonds. Notons que l'ajout de critères d'outcome proposée par Ravi, atténue l'aspect "one size fits all", car les "outcomes" qui seront suivis pourront dépendre des priorités de développement de chaque pays et atténuer les conditionnalités relevant de la prescription d'un modèle.

Le CPIA et les formules d'allocation logiques de l'aide me font ainsi penser aux formules d'allocation optimale de votre épargne que vous proposent les fonds d'investissements privés, marqués par un souci d'optimisation de vos revenus sous une contrainte de division des risques ceci dans un environnement caractérisé par la prudence et le scepticisme. Elle conduit à une bonne gestion de père de famille des ressources d'aide, et donc à souvent irriguer les plantes vieillissantes et parfois mortes. Or, le développement est fait de ruptures. C'est un travail de capital risquer et non de père de famille. Dans un souci d'efficacité, et ceci particulièrement dans les pays peu performants, il faut donc garder aux décisions d'allocation de l'aide, la capacité ( je dis bien la capacité, il ne doit rien avoir de systématique), de réagir rapidement aux opportunités en fonction d'un jugement de nature politique sur la capacité d'une équipe gouvernementale, son sérieux, sa volonté de changement, son courage.

Je me souviens ainsi avec tristesse, d'un premier Ministre aux idées claires et à la volonté bien affirmée nouvellement nommé dans un pays à la gouvernance abyssale mais financièrement aux abois. Je me souviens de sa déception face à la lourdeur des procédures de la Banque et à la minceur de l'enveloppe IDA - pourtant si scientifiquement déterminée - que je lui annonçais. J'ai gardé la lettre de remerciements qu'il m'a adressé lors de son éviction un an plus tard, pour les efforts que j'avais fait pour tenter de l'aider dans sa tâche. Je garde au fond de mon cœur le regret de n'avoir pu *risquer* sur lui en fonction du jugement très favorable que je portais à son égard, les sommes qui auraient *peut-être* pu faire la différence

pour l'efficacité de son action et pour l'avenir de son pays. En bon bureaucrate, j'étais resté prisonnier de la formule magique.

C'est dans ce contexte que je souscris pleinement à la proposition de Ravi, de réserver des fonds, mais peut-être pas si limités qu'il le propose, pour pouvoir répondre à de telles situations, et pouvoir ainsi "risquer" sur une équipe en fonction du jugement que l'on porte sur elle, en attendant que les résultats en termes de performances puissent prendre le relais dans un processus classique. C'est dans ce contexte que ses propositions d'introduction dans le processus actuel d'une nouvelle catégorie de critère CPIA fondée sur les résultats effectifs en termes de MDG me semblent de très bon sens et susceptibles d'améliorer effectivement la crédibilité d'un processus assez complexe, logique, mais non dénué de défauts et de subjectivité. L'ajout de ces critères d'outcome améliore en effet la pertinence de ce que l'on juge : à savoir les résultats plutôt que des indicateurs intermédiaires préjugant des processus de développement et d'atteinte de ces résultats - indicateurs intermédiaires fondés sur le postulat du «one size fits all » - sachant que cet ajout ne modifie pas les difficultés liées au focus sur le passé, (cf supra)

-----

Compte tenu de mon léger scepticisme que vous avez sans doute noté, à l'égard de ces processus mécanistes d'allocation de l'aide pourtant indispensables aux grands bailleurs, sans doute m'attendez-vous maintenant sur la question : et à l'AFD, comment faites vous ?

Je vous avoue très franchement que mon approche en ce domaine a plus relevé de la cuisine que d'une science, sachant qu'il n'y a rien de péjoratif dans le terme cuisine qui est un art non mineur et indispensable. En tant que directeur des opérations et donc chef cuisinier je suis prêt à vous dévoiler ici mes recettes secrètes.

Il faut tout d'abord partir de deux éléments qui nous différencient de la problématique d'allocation d'un grand organisme multilatéral :

Premier élément : les facteurs historico-diplomatiques, qui définissent les pays éligibles aux concours de l'AFD : faible nombre de pays, jusque récemment, éligibles aux prêts concessionnels, et grand nombre de pays éligibles aux subvention (dans la ZSP) mais avec en leur sein, une priorité politique donnée aux PMA francophones. Ces facteurs historico-diplomatiques, mentionnés par Ravi, ne font pas partie de son étude car il se concentre sur l'AID. Ils constituent toutefois des paramètres déterminants pour tous les bailleurs bilatéraux importants (cf les Pays-Bas, le DFID etc...). La question de l'allocation optimale pour une agence bilatérale, comme l'AFD, se pose donc nécessairement à l'intérieur d'un espace et de paramètres ainsi pré-définis. La question de leur prise en compte, dans des formules d'allocation, mérite d'ailleurs d'être posée (par ex : introduire une variable spécifique « valorisant » le critère francophone dans l'équation...). Ce premier élément est hautement significatif, et l'on peut le résumer par l'idée d'une allocation de l'aide en deux temps. Cette évaluation en deux temps change complètement l'évaluation de l'allocation des ressources en termes de performances de l'agence d'aide et explique certains résultats de travaux comparatifs qui jugent de la qualité de cette allocation sur un périmètre géographique in fine non pertinent pour un bilatéral.

Deuxième élément de départ à prendre en compte : la constatation de la petite taille de l'AFD dans les Etats étrangers : moins d'un milliard d'euros d'engagement annuel hors opérations

dites d'ajustement structurelles qui relèvent de décisions de nature politiques et des opérations de C2D qui relèvent des logiques de remise de dettes dans le processus PPTE/ HIPIC.

Ce petit milliard d'euros se répartit pour l'essentiel entre des concours sous forme de prêt à concessionnalité variable à plus de 80 %, et sous forme de subventions pour le reste. Or les règles d'allocation de ces ressources varient selon la nature des instruments et les géographies

Pour les concours sous forme de prêts non souverains consentis à des entités publiques bancables, nous privilégions l'Afrique Subsaharienne. La recette que j'ai suivie implique à la fois comme c'est fréquent dans l'art culinaire, une très grande rigueur et une grande flexibilité.

Grande rigueur dans trois domaines :

- 1) le choix des secteurs pouvant bénéficier de ces prêts (infrastructures, collectivités locales, secteurs sociaux et environnementaux) ;
- 2) des règles draconiennes d'usage de la concessionnalité (pas d'effet d'éviction ou d'aubaine, mesure et "négociation" de cette concessionnalité qui implique des mesures et des réalisations précises) ;
- 3) niveau de risque acceptable.

Grande flexibilité dans le choix géographique:

Dans ce domaine nous appliquons, j'ai un peu honte de l'avouer ainsi en public, les principes de la chasse au lapin. Nous tirons sur tout ce qui n'a pas la myxomatose. Il y a si peu de lapins (de projets correspondant à nos domaines d'expertise) non atteints de myxomatose (c'est-à-dire sains et bancables), que nous sommes heureux de participer au financement de tous ces projets viables non souverains ayant un impact significatif sur la croissance ou sur les MDG qui nous sont présentés en Afrique Subsaharienne. Depuis un peu plus de trois ans que je procède ainsi, j'ai eu hélas beaucoup plus de problèmes d'identification de contreparties viables et de projets bancables dans nos domaines d'expertise en non souverain en Afrique SSA que de problèmes d'allocation optimale de ressources impliquant des possibilités de choix et d'arbitrage. En fait il est ici indispensable de bien distinguer les aides programmables et les opérations non souveraines qui sont par essence non programmables.

Pour les concours sous forme de prêts souverains, les remises de dettes successives nous ont laissé avec une liste encore restreinte de clients potentiels qui se situent un peu en Afrique SSA, mais de plus en plus dans les pays émergents du bassin méditerranéen et en Asie du Sud Est. Le nombre restreint de pays clients nous conduit (i) à définir des cibles d'encours à moyen terme maximum par pays en fonction de notre ratio de division des risques pondéré d'une analyse détaillée assez sophistiquée du risque pays, sachant que ces cibles déterminent, en fonction d'hypothèses d'écoulement des décaissements et des remboursements, des montants maximum d'engagements annuels par pays (ii) à définir des stratégies pays très claires et le plus ciblées et lisibles possibles en fonction de nos avantages comparatifs, (iii) à identifier en fonction de ces stratégies les opérations dont l'impact est le plus significatif.

Le nombre limité de prêts souverains que nous consentons ainsi chaque année (une bonne vingtaine au plus), nous permet une gestion pragmatique sous contrainte d'un plafond annuel d'engagements par pays. Cette méthode n'est pas pleinement satisfaisante sur le plan

intellectuel et devra être affinée au fur et à mesure que l'ouverture de notre activité à de nouveaux pays nous obligera à procéder à des choix en matière d'utilisation de ce que nous appelons le coût Etat, qui constitue l'élément (rare) de concessionnalité de nos concours.

Le vrai défi, constitue pour nous l'allocation rationnelle des nos très faibles ressources en subventions (environ 175 millions d'euros), sachant que ces choix ne peuvent être dissociés de décisions de nature politique qui privilégient certaines régions: l'Afrique SSA francophone et Madagascar, le Laos et le Cambodge, les territoires Palestiniens et récemment l'Afghanistan.

En ce domaine, nous sommes partis du jugement que la modicité de nos ressources ne permettait pas d'avoir une influence *majeure* en termes d'impact direct de nos financements sur le développement (i.e en terme de kms de routes construites, de nombre d'enfants scolarisés, etc...). Mais que, par contre, ces financements pouvaient avoir un impact majeur sur le processus de développement, sur la capacité d'absorption des pays concernés en facilitant en particulier les réformes de politique sectorielles, les réformes institutionnelles, la création d'institutions, la définition de méthodes et de procédures et en apportant les savoir-faire correspondants aux pays concernés.

Les projets et les programmes que nous finançons visent par conséquent en priorité les nœuds critiques dans les processus de développements. Les apport de savoir-faire et les progrès méthodologiques qu'ils facilitent, doivent en particulier permettre d'ouvrir la voie aux autres bailleurs ou à la mobilisation des ressources locales.

Dans cette guerre contre la pauvreté, notre approche est donc celle de commandos qui attaquent les points faibles mais névralgiques. Dans cette optique, en termes d'allocation, la répartition des volumes est paradoxalement *relativement* secondaire. Ce qui importe c'est avant tout la bonne identification de ces points faibles et des nœuds critiques, la concentration de nos moyens sur ces points faibles, notre efficacité à les "traiter" c'est-à-dire à y apporter des solutions durables. Notre approche est donc hostile à tout saupoudrage. Or je suis persuadé qu'un système d'allocation de nos petites ressources de subvention par pays du type de celui de l'AID aboutirait pour l'AFD à un saupoudrage.

Notons enfin que notre approche est aussi résolument hostile et attentive au syndrome des phares et balises qui déterminerait les secteurs et projets d'intervention en fonction de nos seules compétences. Elle est donc bien fondée sur la concentration de faibles moyens sur des points critiques des processus de développement.

Dans ce contexte, les pays éligibles aux subventions sont d'abord répartis en 4 catégories depuis les pays de catégorie 1 où nous souhaitons être présents sur l'ensemble des grandes problématiques locales jusqu'aux pays de catégorie 4 où nous ne souhaitons pas travailler. Cette répartition en 4 catégories est effectuée en fonction du croisement de deux séries de critères :

- (i) les critères historico-diplomatiques précédemment évoqués, qui conduisent à privilégier l'ASS francophone, la péninsule indochinoise, et quelques pays en crise ;
- (ii) à l'intérieur de l'espace ainsi défini, des critères d'efficacité de la gestion économique et de la gouvernance des pays. Ce jugement est fondé sur la connaissance des pays, la conduite d'analyses (macro-économiques, sectorielles...) et/ou l'exploitation des analyses conduites par d'autres bailleurs y compris la Banque mondiale... Il n'est pas ramené « scientifiquement » à une équation.

Une allocation est ensuite faite par grande région géographique (Afrique de l'Ouest, Afrique centrale et Australe, Asie...), en fonction de considérations démographiques et de PNB, et du nombre de pays de catégories 1, 2, 3 et 4 dans chaque ensemble régional. Ces approches qui impliquent des jugements de valeur, sont ensuite validées ou amendées par nos ministères de tutelles.

Nos directeurs régionaux ont ensuite une grande liberté pour l'allocation de ces ressources en subvention en fonction de stratégies pays claires et ciblées qui sont discutées au niveau de la direction générale de notre établissement et qui demain feront partie des DCP qui seront préparés sous la responsabilité des ambassadeurs. Le souci de non saupoudrage, d'impact en termes de renforcement des capacités d'absorption locales et de traitement des points critiques prédomine. Nous cherchons ainsi, selon l'expression favorite de Jean Michel Severino, à *"peser plus que le poids de nos financements"*, même si le poids de ces financements est loin d'être négligeable. Ainsi, pour citer un exemple concret, au travers de nos opérations en microfinances, nous touchons une population de deux millions de personnes.. Mais notre vraie satisfaction est d'avoir aidé à la mise en place de X institutions performantes qui constitueront autant de modèles de "best practice", de cadres de régulation adaptés dans Y pays, d'avoir aidé à former Z cadres spécialisés en ce domaine.

Cette approche exige réactivité, connaissance du terrain et adaptabilité. Etant donné le niveau actuel très faible de nos subventions, cette approche n'est pas à mon sens pas compatible avec un mode d'allocation des ressources par pays de nature mécaniste, déterminé par une formule mathématique. Si nos ressources en subvention étaient par contre multipliées par 3 ou ce que je souhaite vivement, je suis prêt à avaler mon chapeau et mettre d'urgence en chantier la préparation d'un modèle d'allocation non rigide, ne conduisant pas au saupoudrage, laissant toutefois une marge de manoeuvre politique pour affiner les enveloppes pays.

Cette approche exige pour être efficace l'intégration des dimensions institutionnelles et sectorielles dans l'approche opérationnelle projet et programme que nous conduisons. Certaines propositions ont été récemment émises en France qui viseraient à dissocier l'activité opérationnelle de la réflexion, du dialogue et des appuis sur les politiques sectorielles. Une telle approche méconnaît gravement ce qui fonde l'efficacité d'une institution d'aide bilatérale telle que l'AFD. Elle conduirait à scinder en deux des bataillons légers, provoquerait une division des forces, et un doublonnage sectoriel; elle serait enfin contraire à toutes les bonnes pratiques de l'aide. Le développement est un processus déjà assez fragile et compliqué pour que les donateurs n'en rajoutent pas en compliquant inutilement leur procédures....

Dans toute cette approche, j'ai gardé le vif souvenir d'une remarque que Ravi m'avait faite il y a près de dix ans, alors que nous préparions tous deux une note de conseil pour un nouveau Vice-Président de la Banque mondiale qui venait de prendre ses fonctions. Ravi m'avait alors dit, en matière de développement, *"ideas are more important than money"*. J'ai tenté d'appliquer ce principe dans mes fonctions à l'AFD. Et j'avoue ne pas avoir réussi à mettre en formule la bonne façon d'allouer entre les pays les bonnes idées, bien qu'il s'agisse là d'un facteur éminemment rare et précieux.



V3