

# LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

Doublement de l'aide :  
assurer la « grande poussée »



NATIONS UNIES

**EMBARGO**  
Le présent document ne doit pas être  
cité ou résumé par la presse, la radio,  
la télévision ou des médias  
électroniques avant le **21 septembre**  
**2006, 17 heures TU.**



CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT  
Genève

# LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE

**Doublement de l'aide :  
assurer la « grande poussée »**



NATIONS UNIES  
New York et Genève, 2006

## NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de frontières ou limites.

Le texte de la présente publication peut être cité ou reproduit sans autorisation, sous réserve qu'il soit fait mention de ladite publication et de sa cote et qu'un justificatif soit adressé au secrétariat de la CNUCED.

UNCTAD/GDS/AFRICA/2006/1
--------------------------

PUBLICATION DES NATIONS UNIES
-------------------------------

N° de vente : F.06.II.D.10
----------------------------

ISBN 92-1-212332-5
--------------------

ISSN 1990-5092
----------------

Copyright © Nations Unies, 2006  
Tous droits réservés

## TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
<b>A. Aperçu .....</b>	<b>1</b>
<b>B. Aide à l'Afrique .....</b>	<b>10</b>
1. L'aide dans sa perspective historique.....	10
2. Quelques brèves statistiques .....	15
3. L'aide dont l'Afrique a besoin .....	27
<b>C. Une nouvelle « grande poussée » .....</b>	<b>28</b>
<b>D. L'aide à l'œuvre: quelques questions clés .....</b>	<b>41</b>
1. Capacité d'absorption.....	43
a) Contraintes sur le plan de l'offre et distorsion des incitations.....	43
b) Contraintes institutionnelles et humaines .....	54
2. Fourniture de l'aide .....	59
a) Politique et biens publics.....	60
b) Dons et prêts.....	64
c) Aide aux projets et soutien budgétaire.....	67
d) Réformes ou performances économiques .....	70
<b>E. Repenser l'architecture de l'aide à l'Afrique .....</b>	<b>75</b>
1. Système de marché ou planification .....	75
2. Les enseignements du Plan Marshall .....	79
3. Les éléments d'une architecture nouvelle .....	87
4. Quelques détails d'architecture non réglés.....	93

## Liste des encadrés

Encadré	Page
1. La mesure du volume réel de l'aide: problèmes d'analyse .....	15
2. Les « grandes poussées ».....	36
3. La gestion de l'aide.....	44

## Liste des tableaux

### Tableau

1. Aperçu schématique des principaux jalons de l'aide extérieure .....	11
2. Aide par habitant, pays en développement, 1960–2004 .....	20
3. Ratio entre l'aide et le PIB, pays en développement, 1965–2004.....	20
4. Indice d'instabilité de l'aide aux pays en développement, 1960–2004 .	22
5. Part des dix plus gros et des dix plus petits bénéficiaires par rapport au total de l'aide à l'Afrique .....	23
6. Afrique: Flux officiels nets de ressources en provenance de tous les donateurs, par types de flux, 1960–2004.....	26

## Liste des figures

### Figure

1. Répartition géographique de l'aide aux pays en développement, 1960–2004 .....	14
2. APD nette par habitant, pays en développement et PPTE, 1960–2004	19
3. Répartition géographique de l'aide à l'Afrique, par région et par PPTE, 1960–2004 .....	21
4. Pays en développement – Distribution de la coopération technique, par secteur, 1992–2004.....	24
5. Distribution de la coopération technique, par secteur, Afrique subsaharienne, 1992–2004.....	25

## Appendice

Afrique subsaharienne: Aide en provenance de tous les donateurs en proportion du PIB, 2004 et projections pour 2015 et 2020 ..... 97

## Notes explicatives

Le terme « dollar » s'entend du dollar des États-Unis.

**Afrique subsaharienne (ASS):** Comprend l'Afrique du Sud sauf indication contraire.

**Afrique du Nord:** Contrairement à la classification adoptée dans le Manuel de statistiques de la CNUCED, le Soudan fait partie de l'Afrique subsaharienne et non de l'Afrique du Nord dans la présente publication.

## Abréviations

APD	Aide publique au développement
ASS	Afrique subsaharienne
BAfD	Groupe de la Banque africaine de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale)
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CEA	Commission économique des Nations Unies pour L'Afrique
CEE	Communauté économique européenne
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
IED	Investissement étranger direct
FAD	Fonds africain de développement
FCLP	Facilité d'amélioration du climat des investissements
FFD	Financing for development
FMI	Fonds monétaire international

FMSTP	Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme
FRPC	Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FMI)
G8	Groupe des Huit
ICF	Investment Climate Facility for Africa
IDA	Association internationale de développement (Banque mondiale)
IFI	Institution financière internationale
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODI	Overseas Development Institute
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PAS	Programme d'ajustement structurel
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RNB	Revenu national brut
UA	Union africaine
UE	Union européenne
USAID	Agency for International Development des États-Unis

## A. Aperçu

Après deux décennies d'ajustement sans croissance, des signes réels d'une amélioration de la situation économique en Afrique se manifestent enfin. Non seulement la croissance s'est progressivement accélérée depuis le tournant du siècle, mais de nouvelles possibilités de commerce et d'investissement – liées en particulier à la demande croissante de marchés émergents tels que la Chine et l'Inde – sont apparues, faisant espérer que la croissance pourra désormais s'avérer plus soutenue. De nombreux pays ont persévéré dans leurs efforts de réforme macroéconomique et politique et le lancement du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) marque une volonté des dirigeants africains d'analyser les erreurs antérieures, mais aussi de rendre des comptes pour la part qui leur revient en matière de développement. Des progrès réels ont également été enregistrés au niveau international sur des questions telles que l'allègement de la dette et les ressources à consacrer à la santé publique et à l'éducation, ce qui aura une incidence directe sur les perspectives de réduction de la pauvreté. Et, ce qui est peut-être encore plus encourageant, la communauté internationale, après avoir opéré un repli dans les années 90, croit de nouveau à l'aide publique au développement (APD) en promettant de doubler l'aide à l'Afrique d'ici à 2010. La guerre froide devenant un vague souvenir, on se reprend à espérer que cette aide ne sera pas dénaturée par des calculs politiques.

L'on serait néanmoins malavisé de méconnaître l'ampleur du défi. Le continent a déjà pris du retard dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et, pour revenir sur la bonne voie, il faudrait d'après certaines estimations une croissance soutenue de 8 pour cent par an pour les 10 prochaines années, chiffre nettement supérieur à la hausse globale de plus de 5,5 pour cent du produit intérieur brut (PIB) attendue cette année pour l'ensemble du continent. Les prix élevés de l'énergie et des minéraux ont procuré d'importants gains à certains pays africains, dopant les taux de croissance moyens, mais il n'y a jusqu'ici guère eu de retombées en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités et de création d'emplois. Le développement industriel reste au mieux poussif et les responsables de l'élaboration des politiques doivent en même temps, dans un nombre croissant de pays, affronter toutes sortes de nouveaux problèmes liés à une urbanisation galopante.

Force est de constater également que, pour le continent, de nouveaux départs n'ont rien d'inédit. À la fin des années 70, alors que cette région faisait déjà apparaître des signes manifestes de ralentissement de l'activité économique, l'Organisation de l'unité africaine a élaboré le Plan d'action de Lagos, vaste réexamen des liens de l'Afrique avec l'économie mondiale. Celui-ci rejetait la responsabilité des problèmes du continent, ainsi que la recherche de solutions à ces problèmes, sur les décideurs africains. Cependant, le programme de réforme proposé a été torpillé par l'effet conjugué du fléchissement de l'activité économique mondiale et de la baisse des prix des produits de base, provoquant une profonde crise de la dette dans laquelle a sombré l'ensemble de la région au début des années 80. En proie à de graves problèmes de balance des paiements et soumis aux fortes pressions des institutions financières internationales, les pays se sont vu accorder une aide et des prêts à condition d'adopter des programmes d'ajustement structurel qui étaient censés permettre à leur économie de résister aux pressions concurrentielles de l'économie mondiale et d'en tirer parti. Au lieu de cela, la dégradation constante des indicateurs de la pauvreté et du développement humain partout en Afrique a contraint la communauté internationale à repenser la situation.

Au vu des propositions actuelles tendant à doubler l'aide, la crédibilité des donateurs comme des bénéficiaires repose sur l'instauration de véritables partenariats pour que la pauvreté devienne de l'"histoire ancienne", les OMD fournissant un cadre de référence clairement défini et un calendrier pour apprécier les progrès accomplis. Cependant, l'on constate déjà des signes de dérapage. Des groupes de la société civile ont soulevé des questions embarrassantes concernant l'intégration de mesures d'allègement de la dette dans l'augmentation promise des apports d'aide, le volume réel de l'aide effectivement reçue et la concentration des apports sur un nombre relativement restreint de pays. En outre, certains éléments donnent manifestement à penser que les problèmes de sécurité et la politique de l'énergie dominent à nouveau les débats sur l'aide et le développement; or une nouvelle ruée sur les ressources africaines n'est pas plus susceptible de conduire le continent sur la voie du développement que dans le passé. Fait plus alarmant encore, on en vient à se demander si le NEPAD est réellement un cadre de développement suffisamment fiable, sans parler de la question de savoir si les élites africaines sont disposées à renoncer aux comportements de recherche de rente à court terme au profit d'engagements à plus long terme dans des investissements productifs. Ce serait pour les gouvernements une erreur de prendre ces préoccupations à la légère, au risque de voir le sérieux de leur engagement mis en cause par les populations

des pays donateurs comme des pays bénéficiaires. Toutes méritent une plus ample réflexion et une attention immédiate de façon à bien montrer combien il est urgent de tirer pleinement parti du courant actuel d'optimisme pour éviter de voir resurgir un phénomène de désaffection à l'égard de l'aide.

\* \* \*

Il y a six ans, la CNUCED a préconisé un doublement de l'aide en faveur de l'Afrique dans un appel repris et amplifié ultérieurement à la fois par le Groupe de haut niveau sur le financement du développement, dans le Consensus de Monterrey, dans le document intitulé « Investir dans le développement: plan pratique » (le « rapport Sachs »), dans le rapport de la Commission pour l'Afrique créée par le Premier Ministre britannique Tony Blair et lors du Sommet mondial. L'objectif consistant à consacrer à l'aide 0,7 pour cent du revenu national brut des pays développés (objectif initialement recommandé par la CNUCED, puis adopté par l'ONU) a repris corps, quelques-uns des principaux donateurs convenant d'un calendrier pour l'atteindre. Bien entendu, même si l'aide devait atteindre les niveaux escomptés, il ne fait guère de doute que la stabilité économique de l'Afrique dépendra de la mobilisation réelle et de l'investissement de ressources locales. Dans les années à venir, les débats sur le financement du développement s'articuleront autour de la recherche du bon dosage de ressources d'origines diverses, du renforcement des capacités institutionnelles et des moyens de rendre les politiques plus cohérentes.

Il faudra certes assurer une « grande poussée » pour qu'un cercle vertueux reposant sur des taux plus élevés d'épargne, d'investissement et de croissance économique se traduise par une réduction durable de la pauvreté, mais la qualité tant de l'aide fournie par les donateurs que des politiques menées par les bénéficiaires est d'une importance primordiale à la fois pour assurer le succès d'une telle opération et pour pouvoir en fin de compte se passer de cette aide. Cependant, comme la CNUCED l'a déjà fait valoir, l'impact de l'APD ne saurait être dissocié du problème plus général du choix d'une stratégie appropriée de développement visant à parvenir aux taux annuels de croissance jugés nécessaires pour atteindre les OMD en Afrique. Ainsi qu'il ressort de tout bilan objectif des programmes normalisés de « stabilisation, libéralisation et privatisation » menés depuis 25 ans, la majeure partie du continent n'est toujours pas parvenue à la trajectoire de croissance escomptée.

Il est donc d'autant plus nécessaire de réunir un nouveau consensus sur l'APD. La tendance à la polarisation du débat sur l'aide n'y contribue assurément pas, les sceptiques en revenant sans cesse à une série de questions fondamentales, qu'il s'agisse de prôner les principes du marché dans la collecte et la fourniture de fonds, de s'interroger sur les capacités d'absorption des bénéficiaires ou de mettre en cause les distorsions provoquées par les mesures d'incitation, notamment celles qui sont associées au « syndrome hollandais » ou aux problèmes de fongibilité. Certaines de ces préoccupations sont légitimes, mais les analyses et observations empiriques des chercheurs, des organisations non gouvernementales (ONG) et de la communauté internationale, même si elles ne sont pas déterminantes, donnent à penser que de telles préoccupations sont souvent exagérées. C'est bien le cas du risque de syndrome hollandais, pour lequel le problème ne tient pas tant à des contraintes insurmontables s'exerçant sur la capacité d'absorption qu'à la nécessité d'assurer une gestion macroéconomique efficace de l'aide et de concevoir des stratégies de développement adaptées aux conditions locales. Telle a été la conclusion formulée à la Conférence des ministres des finances des pays africains sur le financement du développement cette année à Abuja, à l'issue de débats auxquels participaient des experts des institutions financières multilatérales.

Un historique de la question de l'aide permet de dégager bon nombre de leçons utiles à l'élaboration de stratégies modernes visant à en favoriser l'impact sur le développement. Il convient d'analyser les aspects tant positifs que négatifs en les replaçant dans leur contexte et en tenant compte des multiples variables – économiques, sociales et politiques – qui peuvent aider à clarifier les causes des divers succès ou échecs enregistrés. Il est assurément de l'intérêt des donateurs comme des bénéficiaires de procéder à une évaluation impartiale des politiques antérieures, en mettant en évidence leurs insuffisances et en procédant à des changements pour que l'augmentation promise de l'aide ait une influence bénéfique sur la croissance, le développement et la réduction de la pauvreté.

En 1947, le sénateur Dirksen s'était illustré en assimilant le plan Marshall à une opération de type « trou à rats » qui engloutirait l'argent des contribuables des États-Unis et qui n'était guère susceptible de procurer un quelconque avantage aux donateurs. La suite a prouvé de façon spectaculaire qu'il avait tort, le plan Marshall s'avérant être le dispositif d'aide sans doute le plus concluant de l'histoire. Le rapport reconnaît qu'une telle expérience reste riche d'enseignements. Mais celle-ci n'est pas un cas isolé. L'Irlande et le Portugal ont reçu des aides considérables après leur adhésion à la Communauté économique

européenne: ces transferts, qui représentaient jusqu'à 5 pour cent de leurs PIB respectifs et se sont poursuivis pendant une dizaine d'année voire plus, étaient comparables par leur ampleur à l'aide octroyée dans le cadre du plan Marshall. Cependant, l'Europe n'est pas la seule région du monde où l'aide ait donné d'aussi remarquables résultats. Les pays où s'est produit le miracle économique est asiatique, notamment la République de Corée et la Province chinoise de Taiwan, ont reçu d'énormes quantités d'aide au cours des étapes initiales de leur développement, bénéficiant encore de l'aide pendant une bonne partie des années 60. En Afrique, une aide considérable a été accordée tant au Botswana qu'à Maurice à des moments clés de leur développement, à l'instar de la Tunisie un peu plus tôt. Ces exemples montrent que d'importants apports d'une aide bien ciblée ont produit des cas exemplaires de réussite en matière de croissance et de développement global. L'aide axée sur des problèmes précis s'est souvent révélée tout aussi efficace: les programmes de santé ont par exemple sensiblement réduit les taux de mortalité des nourrissons et des enfants de moins de 5 ans, éliminé la cécité des rivières et éradiqué la variole.

En dépit de tout cela, les sceptiques continuent de faire entendre leur voix – même si elle n'est plus dominante – dans les débats publics concernant l'aide. L'Afrique est souvent tenue pour un exemple flagrant de gaspillage de l'aide. Cette opinion est généralement étayée par des références à des données économétriques qui ne prennent guère en considération les insuffisances structurelles, les contraintes de politique générale et le manque d'efficacité des donateurs eux-mêmes, qu'il s'agisse de la qualité de l'aide, de son volume, de son caractère imprévisible, de l'exploitation qui en est faite sur le plan politique ou de sa définition même. Bref, le scepticisme quant à l'utilité de l'aide tient dans une large mesure à un raisonnement économique sélectif et une interprétation contestable de l'histoire économique.

Une des raisons pour lesquelles l'aide n'a pas toujours permis d'accélérer la croissance et le développement est qu'elle n'a pas toujours été axée sur ces objectifs. Cependant, même lorsqu'elle l'était (comme dans le cas des programmes d'ajustement), les articulations étaient mal conçues, ne tenaient pas compte des conditions locales et étaient trop souvent inspirées par la recherche de solutions économiques à court terme, ainsi que l'ont montré des rapports antérieurs de la CNUCED sur l'Afrique.

Le caractère inefficace et inopérant d'une grande partie de l'aide tient également pour une bonne part au manque de cohérence entre les donateurs

ainsi qu'entre leurs objectifs et prescriptions, et à l'incapacité de concilier ceux-ci avec les besoins, les priorités et les préférences des pays bénéficiaires. La multiplicité de donateurs ayant des vues, des procédures comptables et des priorités différentes a, par elle-même, créé une situation qui peut au mieux être qualifiée de chaotique. L'appareil administratif des pays bénéficiaires a été de ce fait excessivement mis à contribution, contrecarrant toute velléité d'appropriation des programmes de développement au niveau local. Les capacités institutionnelles des pays bénéficiaires ont été encore plus affaiblies par les pressions tendant à réduire les effectifs et les attributions de l'État, objectif occupant une large place dans les programmes d'ajustement dictés par les institutions financières internationales. Un tel état de choses est exacerbé par la présence de multiples nouveaux organes tels que les ONG, par l'intermédiaire desquels l'aide est souvent déboursée sans aucun contrôle ou moyennant un contrôle sommaire de la part du gouvernement bénéficiaire ou d'autres institutions nationales. Faire face à une telle situation mettrait à rude épreuve les rouages administratifs des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques, sans parler de ceux de pauvres États africains.

L'allocation sectorielle de l'aide est en outre grandement influencée par les préférences des donateurs et les différents critères qu'ils appliquent. La communauté internationale accordant désormais une attention croissante aux indicateurs de la pauvreté, l'aide s'est détournée des infrastructures, du développement agricole et de l'approvisionnement en énergie au profit du secteur social. Ce problème a été évoqué par les Ministres des finances des pays africains en diverses occasions. Ils se préoccupent surtout de savoir si de telles dépenses sont soutenables en l'absence d'investissements productifs orientés vers la croissance. En procédant à l'augmentation envisagée du volume de l'aide, il faudra concilier au mieux les objectifs de croissance et ceux qui touchent au développement social pour veiller à ce que des taux plus élevés de croissance économique puissent perdurer de façon à réduire à terme la dépendance à l'égard de l'aide et à faire en sorte que la pauvreté s'atténue de façon irréversible.

Des initiatives récentes telles que la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement ne font que confirmer les graves insuffisances dont pâtit le régime d'aide international. Les recommandations figurant dans cette déclaration peuvent assurément être utiles en améliorant la qualité et l'efficacité de l'aide au développement. Cela étant, si l'on veut prendre au pied de la lettre le constat des donateurs selon lequel une plus grande appropriation des programmes d'aide par les bénéficiaires s'avère nécessaire, il faut alors dépolitiser

celle-ci, ménager une plus grande marge de manœuvre aux bénéficiaires et appliquer des conditions qui soient moins « intrusives » en matière de politique générale pour que l'aide produise des résultats plus efficaces. En vue d'atteindre ces objectifs, l'aide doit revêtir un caractère plus multilatéral de façon à réduire les distorsions induites par les préférences des différents donateurs. Un tel rééquilibrage entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale devrait également contribuer à en simplifier les modalités de fourniture en améliorant la cohérence, la transparence et le suivi des responsabilités; les coûts de transaction devraient diminuer, les décaissements revêtir un caractère nettement plus prévisible et le poids sur les institutions bénéficiaires être sensiblement réduit.

\* \* \*

Le fait de renforcer le caractère multilatéral de l'aide peut aider à atténuer une concurrence inutile et onéreuse (et l'éparpillement qui va de pair avec elle) entre les donateurs et, partant, abaisser notablement les coûts administratifs. Une telle multilatéralisation peut également constituer un rempart contre la politisation de l'aide, qui a été jusqu'à présent si néfaste. Cependant, il faut aussi une réforme des organismes multilatéraux existants, qui accordent actuellement leur aide à condition que le pays bénéficiaire adopte des politiques jugées acceptables par les institutions financières internationales (et généralement définies par celles-ci). La procédure actuelle d'élaboration du Document de stratégie de réduction de la pauvreté ne se prête pas à la planification à plus long terme qui sera nécessaire si l'on veut tirer parti au maximum d'un doublement de l'aide. Il serait peut-être temps de relancer l'idée — évoquée pour la première fois au milieu des années 50 — de la mise en place, sous l'égide de l'ONU, d'un guichet destiné à financer le développement des pays africains.

Toute nouvelle architecture internationale de l'aide doit avant tout permettre à celle-ci d'encourager et d'accompagner la mobilisation des ressources nationales et de réduire l'écart entre les taux intérieurs d'épargne et les taux d'investissement requis pour atteindre les objectifs nationaux de développement, notamment les OMD. Il est désormais plus largement admis que l'aide devrait davantage s'orienter vers un soutien budgétaire, ce qui suppose qu'elle s'inscrive dans le cadre d'un vaste train de mesures budgétaires et financières axées sur la réalisation des programmes et objectifs prioritaires nationaux et que, de ce fait, elle soit soumise à un contrôle et à un examen attentif par les parlements des pays bénéficiaires. Un tel processus contribuera tant à l'appropriation des programmes nationaux qu'à la responsabilisation des gouvernements à l'égard de

leurs mandants plutôt que des donateurs étrangers ou des institutions financières multilatérales. Par ce biais, l'organisation de l'aide peut aider à consolider les processus démocratiques, à fortifier l'état de droit et à réduire le risque que l'aide soit détournée par des élites corrompues, autant d'éléments qui comptent parmi les objectifs déclarés des donateurs comme des bénéficiaires. Le fait de privilégier désormais le soutien budgétaire n'implique pas nécessairement l'abandon de l'appui aux projets et de l'assistance technique: cependant, cette forme d'aide devrait être fournie uniquement si les bénéficiaires le demandent expressément pour pallier certaines lacunes d'ordre institutionnel. Les situations d'après-conflit, en particulier, nécessitent souvent une combinaison et une succession de techniques différentes de fourniture de l'aide en vue de commencer à reconstruire l'État et les capacités institutionnelles; tel est le cas également lorsque les élites locales ont tendance à s'emparer des rentes découlant de l'aide plutôt que d'investir dans des capacités de production.

Rappelant un des programmes d'aide les plus concluants jamais entrepris, tant le Premier Ministre de la Grande-Bretagne que son Chancelier de l'Échiquier ont préconisé un plan Marshall pour l'Afrique. Les problèmes de reconstruction de l'Europe de l'après-guerre étaient certes très différents des problèmes de développement que l'Afrique connaît aujourd'hui, mais ces différences ne doivent pas occulter le fait que bon nombre des éléments du plan Marshall qui ont contribué à en faire un succès offrent d'utiles enseignements qui peuvent aider à créer en connaissance de cause une nouvelle architecture de l'aide. Parmi les leçons à retenir, il convient de se rappeler: qu'une thérapie de choc n'était ni politiquement ni économiquement envisageable pour opérer à un retour à un système de libre-échange et de paiements et démanteler l'appareil de contrôle d'État mis en place en l'espace de près d'une décennie; que l'octroi d'une aide au coup par coup n'avait pas permis un redressement et qu'une approche plus coordonnée s'avérait nécessaire, chaque État bénéficiaire devant élaborer un plan de relèvement en quatre ans; que de tels plans devaient être établis par les pays eux-mêmes sans ingérence extérieure; que l'aide, déboursée par tranches, était subordonnée à la réalisation d'objectifs intermédiaires; que le principe de la conditionnalité était essentiel, mais devait être appliqué avec plus de souplesse et avec des échéances suffisamment longues; que la libéralisation du commerce serait progressive et asymétrique, les États-Unis assurant plus rapidement un plus large accès aux marchés que les pays européens; que les mesures d'aide, assorties d'un important élément de libéralité, étaient généreuses; et que les pays européens étaient censés coopérer les uns avec les autres, le programme d'aide étant coordonné par un organe régional.

Le plan Marshall prenait en considération le fait que, pour investir dans une restructuration, il fallait ménager aux pays bénéficiaires une marge de manœuvre et une flexibilité suffisantes pour que des politiques souvent draconiennes et difficiles à supporter puissent aboutir. Le présent rapport ne prétend pas que le plan Marshall puisse être transposé tel quel en Afrique, mais il est incontestable que les processus et les principes d'organisation qui régissaient ce plan laissent entrevoir un modèle nettement plus efficace et plus cohérent que celui dont on dispose actuellement pour traiter bon nombre des problèmes et difficultés touchant à l'acheminement de l'aide et à son impact. L'obligation faite aux bénéficiaires potentiels d'élaborer des plans de développement cohérents, indiquant comment et où ils utiliseront l'aide pour atteindre leurs objectifs dans des délais donnés, aiderait en particulier à dissiper dans une large mesure le chaos qui caractérise actuellement la fourniture de l'aide. En outre, en soumettant ces plans à un examen collégial de leur cohérence et de leur faisabilité et à un dispositif de coordination dans le cadre d'une instance régionale, les donateurs deviendraient plus sensibles aux objectifs des bénéficiaires plutôt que l'inverse. Les notions de partenariat et d'appropriation par les pays retrouveraient du même coup toute leur signification.

Le rapport examine ces questions de manière relativement détaillée à la lumière des engagements tendant à accroître sensiblement le volume de l'aide accordée à l'Afrique et en se fondant sur l'hypothèse que ces promesses seront tenues. Il adopte une perspective qui s'écarte des modalités en vigueur d'acheminement et d'utilisation de l'aide et insiste sur le fait que de vastes réformes doivent être introduites dans les institutions et les pratiques actuelles si l'on veut réellement imprimer une « grande poussée » au développement de l'Afrique et mettre fin à la dépendance à l'égard de l'aide extérieure.

## B. Aide à l'Afrique

### 1. L'aide dans sa perspective historique

Bien que l'on puisse justifier l'octroi d'une aide aux pays à faible revenu par des motifs purement économiques, l'aide a, dans la pratique, été hautement influencée par les calculs commerciaux et politiques des donateurs. De plus, dans l'esprit de beaucoup d'hommes politiques et d'une grande partie du public des pays donateurs, l'aide est considérée non pas tant comme un moyen d'accélérer le développement économique que comme un geste humanitaire en faveur de populations moins privilégiées. Tous ces motifs, selon différentes permutations et avec des différences d'emphase d'une période à l'autre, se reflètent dans l'histoire de l'aide publique au développement au cours des 60 dernières années (tableau 1).

Les origines de l'aide contemporaine remontent à la période coloniale. Ainsi, la loi britannique sur le développement des colonies de 1929 prévoyait l'octroi de dons et de prêts aux administrations coloniales pour les aider à mettre en place l'infrastructure nécessaire ainsi que pour leur permettre de payer leurs importations.<sup>1</sup> Toutefois, cette aide était fermement subordonnée aux intérêts économiques et politiques de la « métropole ». Les choses n'ont commencé à changer que lorsque les anciennes puissances coloniales ont commencé à perdre de leur influence politique et financière aussi bien au plan international (avec l'importance grandissante des États-Unis pendant la seconde guerre mondiale) qu'au plan local (avec la multiplication des mouvements d'indépendance), de sorte que l'aide a acquis une plus nette coloration de développement (pour les problèmes d'analyse que suscite la mesure de l'aide, voir l'encadré 1). Cette raison d'être de l'aide, initialement défendue par la Conférence de Bretton Woods, a institutionnalisé la logique de règles économiques et d'un appui financier au plan multilatéral et a reflété le succès du Plan Marshall et la création d'une Organisation des Nations Unies universelle. L'objectif aussi bien du Plan Marshall que la nouvelle Banque mondiale, cependant, était la reconstruction de l'Europe déchirée par la guerre et non le développement des pays pauvres non industrialisés (voir le tableau 1 et la section II pour une discussion du Plan Marshall). Les besoins des pays en développement ont été plus ouvertement reconnus dans le discours inaugural du Président Truman en 1949, lorsque celui-ci a proclamé pour objectif de « mettre les bienfaits de nos progrès scientifiques

**Tableau 1**

**APERÇU SCHÉMATIQUE DES PRINCIPAUX JALONS DE L'AIDE EXTÉRIURE**

	<i>Institutions dominantes ou naissantes</i>	<i>Politique des donateurs</i>	<i>Objectifs des donateurs</i>	<i>Types d'assistance</i>
Années 40	Plan Marshall et système des Nations Unies (y compris Banque mondiale).	Planification.	Reconstruction.	Le Plan Marshall était essentiellement un programme d'aide.
Années 50	États-Unis, l'Union soviétique gagnant en importance à partir de 1956.	Anti-communisme, mais avec un rôle pour l'État.	Mouvement de développement communautaire.	Aide alimentaire et projets.
Années 60	Établissement de programmes bilatéraux.	Comme pendant les années 50, avec un soutien de l'État dans les secteurs productifs	Secteurs productifs (par exemple appui à la révolution verte) et infrastructure.	Assistance technique et soutien budgétaire au plan bilatéral; appui aux projets au plan multilatéral.
Années 70	Expansion des institutions multilatérales, en particulier de la Banque mondiale, du FMI et des institutions de financement arabes	Appui continu aux activités de l'État dans le secteur productif et satisfaction des besoins essentiels.	Pauvreté, dans le contexte de l'agriculture et des mesures essentielles (secteurs sociaux).	Diminution de l'aide alimentaire et début du soutien aux importations.
Années 80	Importance des ONG à partir du milieu des années 80.	Ajustement orienté vers le marché (réduction du rôle de l'État).	Réformes macro-économiques.	Programme d'aide financière sectoriel à la fin de la décennie.
Années 90	L'Europe orientale et l'ancienne Union soviétique deviennent des bénéficiaires plutôt que des donateurs; apparition des institutions correspondantes.	Retour à l'État vers la fin de la décennie.	Pauvreté puis gouvernance (et ensuite environnement et égalité entre les sexes).	Orientation vers l'appui sectoriel à la fin de la décennie.
Années 2000*	OCDE, Commission pour l'Afrique, UE, FCLP proposée. FMI/Banque mondiale.	Amélioration de l'efficacité grâce à la coordination entre les donateurs et l'harmonisation des politiques, DSRP.	OMD/réduction de la pauvreté (l'accent étant mis sur la santé, l'éducation et l'approvisionnement en eau), appropriation locale.	Coopération technique accrue et appui au secteur social; passage aux approches sectorielles et au soutien budgétaire.

Source : Hjertholm et White (2000: 81, tableau 3.1).

Note : Les rubriques se réfèrent aux principales caractéristiques ou aux principaux changements; il y a évidemment des exceptions.

\* Ajout de la CNUCED.

et industriels au service de l'amélioration et de la croissance des régions sous-développées » (Kanbur, 2003). Ce discours a été suivi, en 1950, par la Loi relative au développement international, qui stipulait que les « États-Unis ont pour politique d'appuyer les efforts déployés par les populations des régions économiquement sous-développées pour mettre en valeur leurs ressources et améliorer leurs conditions de vie » (Ohlin, 1966: 25).

Cette acceptation croissante de l'octroi d'une aide aux pays en développement a coïncidé avec l'émergence de nouvelles idées quant aux raisons pour lesquelles l'activité économique ne devait pas être laissée entièrement entre les mains du marché et avec la recherche de moyens qui permettraient aux décideurs de mieux gérer des objectifs économiques concurrents et les arbitrages à opérer, particulièrement dans un environnement économique plus ouvert. Si, pour une large part, cette réflexion était axée sur les choix politiques auxquels étaient confrontés les pays industrialisés les plus avancés, elle n'en a pas moins eu un profond impact sur les discussions concernant l'aide au développement, l'Organisation des Nations Unies étant au premier plan des efforts déployés pour établir un cadre plus équilibré englobant aussi bien les donateurs que les bénéficiaires (Toye et Toye, 2004). Bien que modifié et embelli par la suite, l'argument économique avancé pour justifier l'octroi de l'aide aux pays pauvres continue, dans une large mesure, de reposer sur les modèles de croissance et les « gap models » des années 50 et 60.<sup>2</sup> Selon ces modèles, l'aide, en constituant un tremplin pour la formation de capital national et l'élévation des revenus, permet d'accroître l'épargne intérieure dans les secteurs aussi bien des entreprises que des ménages, encourageant ainsi un lien entre les investissements et les exportations permettant, à terme, de combler l'écart entre les ressources nationales et les apports de devises. Avec le temps, la croissance et le développement devraient s'entretenir d'eux-mêmes et la nécessité de l'aide disparaître. Cette théorie repose sur la conviction que l'aide serait la plus efficace si les donateurs étaient inspirés par leur propre intérêt bien conçu (un appui au développement industriel des pays pauvres devant avoir un impact positif indirect en termes de possibilités d'échanges et d'investissements) et si les gouvernements bénéficiaires étaient eux-mêmes guidés par un souci de développement (et résistaient aux pressions immédiates poussant à une augmentation de la consommation aussi bien publique que privée en faveur d'une politique à long terme de promotion des investissements productifs). La logique de cette théorie était que l'aide devait être multilatérale.

Toutefois, lorsque l'aide aux pays en développement a effectivement commencé à augmenter pendant les années 50, cela a été dû surtout à des raisons politiques et stratégiques. Ce processus était mû par les États-Unis, la moitié environ de leur aide bilatérale, pendant les années 50 et 60, allant à la République de Corée, à la Province chinoise de Taïwan et au Sud-Viet Nam, celui-ci étant le premier bénéficiaire de son aide (CBO, 1997; Radelet, 2003). En Afrique, l'aide était étroitement liée au processus de décolonisation, les anciennes puissances coloniales alliant une obligation morale de soutenir leurs anciennes colonies au désir de conserver leur influence politique et leur accès aux ressources naturelles et aux marchés. Ces relations ont été remarquablement durables: les deux grandes puissances coloniales de jadis, la France et le Royaume-Uni, représentaient encore environ un cinquième du total de l'aide à l'Afrique pendant la période 1980-2000 (soit une chute brutale en comparaison de la moitié du total de l'aide à la fin des années 60) et elles continuent de se montrer vivement désireuses de fournir une assistance technique, fréquemment liée à l'achat de compétences et de services dans le pays donateur.<sup>3</sup>

L'aide extérieure a par conséquent été surtout une manifestation de l'action de l'État visant à encourager ou à récompenser un comportement politiquement souhaitable de la part des bénéficiaires (Lancaster, 1999: 1). Si cela n'est pas nécessairement incompatible avec les objectifs de développement en général, la politisation de l'aide a fréquemment été associée à des institutions étatiques qui, « émoussées » ont perpétué ou aggravé les structures économiques et sociales hautement inégalitaires dans les pays bénéficiaires (Myrdal, 1970).<sup>4</sup>

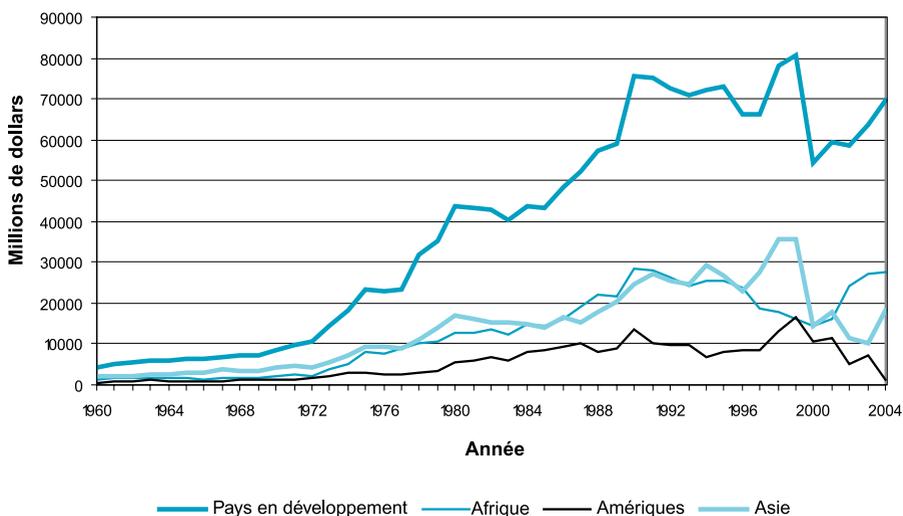
Le rôle secondaire attribué aux objectifs de développement dans la configuration de l'orientation et de la composition de l'aide a persisté au moins jusqu'au début des années 80 (Kanbur, 2003: 4). Cela a changé à la suite de la crise internationale de la dette, lorsque l'aide a été utilisée plus ouvertement pour encourager des réformes économiques spécifiques dans le contexte des programmes d'ajustement structurel. Au début des années 90, l'effondrement de l'Union soviétique a conduit à espérer qu'une aide accrue serait l'un des dividendes produits par la fin de la guerre froide et que les calculs géopolitiques commenceraient enfin à être subordonnés aux évaluations économiques de l'utilisation la plus efficace de l'aide.

En réalité, ce qui s'est produit, cependant, c'est que l'élimination de la raison d'être stratégique sous-jacente de l'aide, combinée à un revirement idéologique, dans de nombreux pays donateurs, en faveur d'une réduction du rôle de l'État

dans la gestion de l'activité économique s'est traduite par une contraction significative du volume de l'aide<sup>5</sup> (figure 1). Après près de 10 ans d'apathie (sinon d'antipathie), une série de conférences internationales, au début du XXI<sup>e</sup> siècle, a remis en vogue le concept d'aide au développement. En septembre 2000, tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, lors du Sommet du Millénaire, se sont engagés à réduire la pauvreté mondiale et à œuvrer à cette fin à la réalisation des OMD. Le Sommet a été suivi par une série de réunions connexes, telles que la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement, tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002 (ONU, 2002) et le Forum de haut niveau sur l'harmonisation, qui a eu lieu à Rome en février 2003, puis, en succession rapide, par le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide (tenu à Paris en février/mars 2005), la réunion des Chefs d'État du Groupe des Huit (G-8) de Gleneagles (Écosse) de juillet 2005 et, en septembre de la même année, le Sommet mondial de New York.

Figure 1

DISTRIBUTION GÉOGRAPHIQUE DE L'AIDE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT, 1960–2004



Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED à partir des bases de données en ligne de l'OCDE et de la Banque mondiale.

Ces efforts ont fait naître l'espoir que les objectifs de développement en général, à l'abri des distorsions provenant de calculs politiques étroits, recommenceraient à être privilégiés. Cependant, d'autres considérations ont depuis lors eu un impact croissant sur la motivation, qu'il s'agisse des craintes accrues suscitées par le terrorisme et les menaces à la sécurité (Natsios, 2006),<sup>6</sup> ou l'accent de plus en plus marqué que certains pays donateurs mettent sur les « bien publics mondiaux ». Pour d'autres, la motivation a été étroitement liée à la campagne de réduction de la dette lancée par les ONG et d'autres organisations de la société civile, qui a débouché sur l'Initiative pour la réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), le processus connexe d'élaboration de documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et l'idée selon laquelle le commerce était pour les pays en développement le meilleur moyen d'échapper à la pauvreté.<sup>7</sup> Ces questions ne sont par dépourvues d'importance ou de pertinence, mais le risque est que la justification d'un doublement de l'aide à l'Afrique se trouve à nouveau encombrée de toute une série d'objectifs disparates et d'intérêts fragmentaires, ce qui, comme par le passé, ne manquerait pas de diluer considérablement, voire de saper, son impact sur le développement économique (section D).

## 2. Quelques brèves statistiques

Depuis 1960, l'Afrique a reçu 580 milliards de dollars d'aide. À première vue, cela paraît être une somme très considérable, mais il importe de la replacer dans une perspective économique et politique plus large (pour quelques problèmes d'analyse touchant la mesure de l'aide, voir l'encadré 1).

### Encadré 1

#### LA MESURE DU VOLUME RÉEL DE L'AIDE : PROBLÈMES D'ANALYSE

Les problèmes que soulèvent les données concernant l'aide ont été examinés en détail dans les ouvrages consacrés à l'aide au développement, et il n'y a pas lieu, dans le présent rapport, d'en analyser en détail la qualité. Il est cependant essentiel d'appeler l'attention du lecteur sur certaines des principales réserves que suscitent les données. Selon le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, l'aide publique au développement ou APD désigne les « ... dons et prêts aux pays et territoires en développement qui sont: i) accordés par le secteur public du pays donateur; ii) avec pour principal objectif de promouvoir le développement économique et le bien-être

**Encadré 1 (suite)**

dans le pays bénéficiaire; et iii) à des conditions financières de faveur (c'est-à-dire si un prêt comporte un élément dona d'au moins 25 pour cent) ». Cette définition généralement acceptée exclut les flux concessionnels provenant d'organisations bénévoles privées et les flux officiels ne comportant guère de concessionnalité, voire aucune. Les dons, prêts à conditions favorables et crédits à des fins militaires en sont également exclus. Cette définition soulève néanmoins des difficultés et certains analystes incluent dans l'APD les prêts non concessionnels accordés par la Banque mondiale, et d'autres les prêts du FMI, qu'ils soient ou non accordés à des conditions favorables. Toutefois, la plupart des analystes ignorent fréquemment les subtiles distinctions entre les différentes formes de flux financiers aux pays en développement.

Il n'existe qu'une seule source de données détaillées sur l'aide aux pays en développement, à savoir l'OCDE. La Banque mondiale et d'autres organisations internationales s'en remettent aux données de l'OCDE dans leurs propres publications, mais il peut y avoir des différences considérables entre les données figurant dans leurs rapports et celles publiées par l'OCDE. Les données de cette dernière sont rassemblées auprès des pays membres et ne peuvent pas être vérifiées par les pays bénéficiaires étant donné que certains types de dépenses, comme les dépenses afférentes à l'assistance technique et à la recherche et les paiements effectués aux entrepreneurs dans le pays des donateurs eux-mêmes, ne figurent pas dans les livres des gouvernements bénéficiaires. Ainsi, il est difficile, voire impossible, de vérifier les données de façon indépendante.

Les chiffres du CAD sont fondés sur les données communiquées par les pays et les organismes donateurs ainsi que sur les définitions convenues des éléments qui doivent être inclus dans l'aide. Comme l'a fait observer Riddell (1987), cependant, l'on ne peut pas tenir pour acquis que la valeur de l'aide indiquée par des donateurs est égale à celle qui parvient aux pays bénéficiaires ou est utilisée par ceux-ci. Indépendamment des écarts statistiques susmentionnés, les inefficiences du système de fourniture de l'aide signifient que les flux de ressources effectivement disponibles à des fins de développement sont en réalité bien inférieurs à leur valeur nominale. Il y a également des « fuites » dans l'aide au développement, dans la mesure où une proportion de plus en plus grande de l'aide est détournée vers des activités sans rapport direct avec la réduction de la pauvreté et le développement, comme l'allégement de la dette ou la fourniture d'une assistance technique peu efficace et excessivement onéreuse, entre autres. Autrement dit, l'"aide réelle" est bien inférieure à ce que suggéreraient les statistiques concernant sa valeur nominale.

Dans une étude récente, ActionAid a estimé qu'en 2003, environ 60 pour cent du total de l'aide bilatérale des donateurs a été une « aide fantôme », c'est-à-dire une

**Encadré 1 (suite)**

aide qui ne s'est jamais matérialisée pour les pays pauvres mais qui est au contraire détournée à d'autres fins à l'intérieur du système de fourniture de l'aide.<sup>b</sup> Ainsi, en 2003, l'aide réelle n'a représenté que 27 milliards de dollars (soit 0,1 pour cent du revenu global des donateurs) (ActionAid, 2005: 17). Les estimations des coûts directs de l'aide liée varient pour ce qui est des réductions implicites de la valeur effective du total de l'aide bilatérale, mais ils pourraient avoir atteint de 5 à 7 milliards de dollars en 2002, selon l'OCDE (ONU, 2005a: 121; Menocal et Rogerson, 2006: 19); la même année, environ 45 pour cent du total de l'aide bilatérale était une aide liée (Menocal et Rogerson, 2006: 19). Globalement, le coût de l'aide liée, à lui seul, est estimé à quelque 2,6 milliards de dollars par an pour les pays à faible revenu, soit l'équivalent d'un impôt d'environ 8 pour cent, qui coûte à l'Afrique approximativement 1,6 milliard de dollars par an (PNUD, 2005: 76). En outre, la définition et la mesure de l'aide elle-même soulèvent un certain nombre de questions techniques. L'APD nette désigne uniquement les dons et les décaissements nets et exclut par conséquent les paiements d'intérêts, omission qui conduit à surestimer les transferts nets aux bénéficiaires. Enfin, l'aide combine des dons et des prêts concessionnels alors même que leurs valeurs actualisées nettes pour les bénéficiaires sont très différentes (O'Connell et Soludo, 1998).

- a Qui reflète les conditions financières de l'engagement, à savoir le taux d'intérêt, l'échéance et le différé d'amortissement. La concessionnalité d'un prêt est la différence entre la valeur actuelle des intérêts effectivement perçus sur le prêt et ce que ce montant aurait été si le prêt avait été accordé au taux d'intérêt pratiqué sur le marché.
- b Selon la définition d'ActionAid, l'aide fantôme comprend toute aide qui n'est pas axée vers la réduction de la pauvreté, qui est comptée deux fois comme allègement de la dette, qui est excessivement onéreuse et peu efficace (par exemple l'assistance technique), qui est liée à l'acquisition de biens et de services dans le pays donateur, qui est mal coordonnée et qui comporte des coûts de transaction élevés, qui est trop imprévisible pour être utile pour le bénéficiaire, qui est dépensée pour couvrir des dépenses liées à l'immigration dans le pays donateur et qui est dépensée pour couvrir des dépenses administratives excessives (ActionAid, 2005: 17).

*L'aide à l'Afrique n'a pas été exceptionnellement généreuse ...*

L'aide à l'Afrique, qu'elle soit mesurée en termes nominaux ou en termes réels, a essentiellement stagné jusqu'au milieu des années 70, lorsque les tensions renouvelées de la guerre froide ont conduit à l'accroître, particulièrement au profit des pays d'Afrique du Nord. Les flux d'aide, liés aux programmes d'ajustement du FMI et de la Banque mondiale, ont continué d'augmenter pendant toutes les années 80 mais en privilégiant de façon marquée l'Afrique subsaharienne (ASS). La part de l'ASS dans l'aide totale a augmenté régulièrement pour passer

de 16 pour cent en 1974 à 28 pour cent en 1992 (pour atteindre près de 21 milliards de dollars). L'on a ensuite enregistré un fléchissement marqué qui a duré jusqu'en 2000 (l'aide tombant à moins de 12 milliards de dollars), suivi en 2002 par une reprise qui a dépassé le chiffre précédemment atteint. Rares sont les pays de l'Afrique subsaharienne qui ont été épargnés par la contraction de l'aide des années 90, trois d'entre eux seulement recevant en 1999 une aide plus importante qu'à la fin des années 80.

L'aide à la région a été fournie essentiellement sur un plan bilatéral. L'aide multilatérale à l'ASS est passée à un peu moins du cinquième du total pour les années 70 à près de 40 pour cent au début des années 90 (l'aide multilatérale résistant mieux à la baisse que les flux bilatéraux) avant de diminuer à nouveau.<sup>8</sup> La reprise récente de l'aide à la région a eu un élément multilatéral plus marqué, sa part atteignant près de 30 pour cent du total, essentiellement en raison de la place accrue représentée par l'allègement de la dette (et ce en dépit du principe selon lequel l'allègement de la dette viendrait compléter l'aide plutôt que de s'y substituer) (Banque mondiale 2003, tableau 3.1; ONU, 2002).

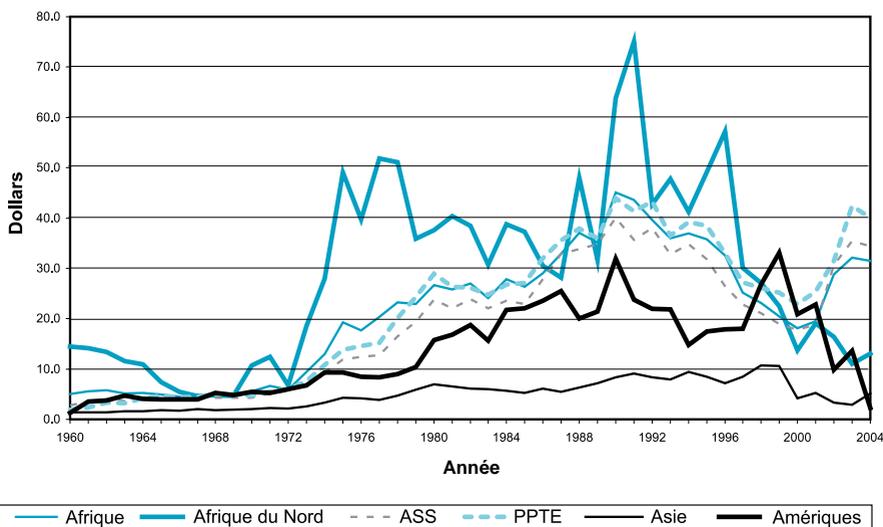
Bien que, dans les pays donateurs, les idées reçues tendent à considérer l'aide essentiellement comme une réponse aux besoins de l'Afrique, l'aide à ce continent (en prix courants) a généralement été bien inférieure à celle accordée à l'Asie. Entre 1960 et 2004, l'Asie a reçu environ 40 milliards de dollars d'aide de plus que l'Afrique. Pendant les années 60, près de la moitié de l'aide mondiale est allée à l'Asie, contre un quart environ à l'Afrique; la part de l'Asie dans l'aide provenant de tous les donateurs et des pays du CAD seulement (40 et 36 pour cent respectivement) a été supérieure à celle de l'Afrique (environ un tiers dans les deux cas) pendant les années 90. La part détenue par l'Afrique (37 pour cent) dans l'aide des pays du CAD n'a dépassé celle de l'Asie (30 pour cent) que pendant les années 80, et même alors, la part de l'aide globale imputable à ces deux continents a été identique (34 pour cent). Ce n'est qu'au début des années 2000 que la part de l'Afrique dans l'aide globale (36 pour cent) a été nettement supérieure à celle de l'Asie (environ un quart) (figure 1).

Mesurée par habitant ou en proportion du revenu national brut, l'aide à l'Afrique est plus importante. Entre 1960 et 2004, l'Afrique a reçu en moyenne 24 dollars d'aide par habitant, soit deux fois plus que la moyenne pour tous les pays en développement, à savoir 11 dollars, la différence étant la plus marquée à la fin des années 80 (tableau 2). En dépit de la nette augmentation des flux d'aide en termes nominaux enregistrée après 1974, cependant, la valeur réelle

de l'aide à l'Afrique subsaharienne était en baisse depuis le début des années 80 (CNUCED, 2000a, graphique 2). La moyenne dissimule également d'importantes variations de l'aide par habitant d'un pays à l'autre, la différence pouvant être de un à plus de 20 pour des pays ayant le même revenu par habitant (CNUCED, 2000a, graphique 4). De plus, très peu de pays d'Afrique ont été traités avec la même générosité que les principaux pays bénéficiaires d'aide d'Asie et d'Europe. Ainsi, alors même que la moyenne par habitant de l'aide à l'Asie a été la plus faible de tout le monde en développement (figure 2 et tableau 2), la République de Corée, la Province chinoise de Taïwan et le Sud Viet Nam ont reçu près de deux fois plus d'aide que l'Asie dans son ensemble entre 1960 et 1979<sup>9</sup> (tableau 2 et encadré 2).

En proportion du PIB, l'aide à l'Afrique a représenté en moyenne 3,8 pour cent entre 1965 et 2004, soit près du triple de la moyenne des pays en développement. Cette part a été en hausse pendant toute cette période et a atteint 5 pour cent pendant les années 90, reflétant, pour l'essentiel, la dégradation de la situation économique dans la région. En Afrique du Nord, les ratios entre l'aide et le PIB étaient encore plus élevés pendant les années 60 et 70 (4,0 et 6,2 pour cent

**Figure 2**  
**APD NETTE PAR HABITANT, PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET PPTÉ, 1960–2004**



Source et notes : voir le tableau 2.

Tableau 2

## AIDE PAR HABITANT, PAYS EN DÉVELOPPEMENT, 1960–2004

(Moyenne de la période, en dollars courants)

	1960-2004	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2004	1985-1994	1995-2004
Pays en développement	11,4	2,7	6,8	13,2	16,8	12,6	15,8	14,3
Afrique	24,3	5,0	14,9	29,5	33,3	26,2	36,4	26,7
Afrique du Nord	30,5	8,9	31,4	36,1	45,0	14,6	45,0	25,3
ASS	22,2	4,0	10,8	27,1	29,8	27,6	33,6	26,0
Ameriques	15,3	4,0	7,9	20,2	22,7	13,7	22,6	18,1
Asie	5,4	1,7	3,6	6,1	8,9	4,2	7,4	6,6
<b>Pour mémoire :</b>								
PPTE	25,7	3,9	12,8	30,4	35,0	32,7	37,5	31,3
C T V	5,3	4,2	6,8	2,1	11,2	-1,4	-3,5	11,0

Source: Calculs du Secrétariat de la CNUCED à partir des bases de données en ligne de l'OCDE et de la banque mondiale.

Note : ASS : Afrique subsaharienne.

PPTE : Pays pauvres très endettés d'Afrique.

C T V : République de Corée, province chinoise de Taïwan et Viet-Nam.

L'aide comprend l'aide publique nette au développement (APD) et les autres flux officiels.

L'APD nette comprend les dons bilatéraux et les prêts bilatéraux.

respectivement), grâce à la considérable aide fournie par les États-Unis au plan bilatéral à l'Égypte, au Maroc et à la Tunisie, mais ces chiffres ont beaucoup baissé par la suite. L'aide à l'ASS a atteint son maximum pendant les années 90 (5,5 pour cent du PIB) mais, en dépit de l'augmentation ultérieure des flux nominaux, sa part a diminué depuis lors sous l'effet de la reprise économique. L'augmentation de l'allègement de la dette accordée aux PPTE a plus que doublé le ratio entre leur aide et leur PIB pour le porter à environ 11 pour cent (1990–2004) (tableau 3).

Tableau 3

## RATIO ENTRE L'AIDE ET LE PIB, PAYS EN DÉVELOPPEMENT, 1965–2004

(Moyenne de la période, en pourcentage)

	1965-2004	1965-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2004	1985-1994	1995-2004
Pays en développement	1,3	1,6	1,9	1,9	1,5	0,9	1,9	1,1
Afrique	3,8	2,6	3,7	4,3	5,0	3,6	5,5	3,8
Afrique du Nord	2,8	4,0	6,2	3,2	3,6	0,9	3,8	1,7
ASS	4,2	2,2	2,8	4,7	5,5	4,8	6,1	4,7
Amériques	0,6	0,7	0,7	1,0	0,7	0,4	0,9	0,5
Asie	0,8	1,5	1,5	1,2	1,0	0,3	1,2	0,6
<b>Pour mémoire :</b>								
PPTE	8,3	2,7	5,2	8,8	11,6	10,5	11,4	10,3

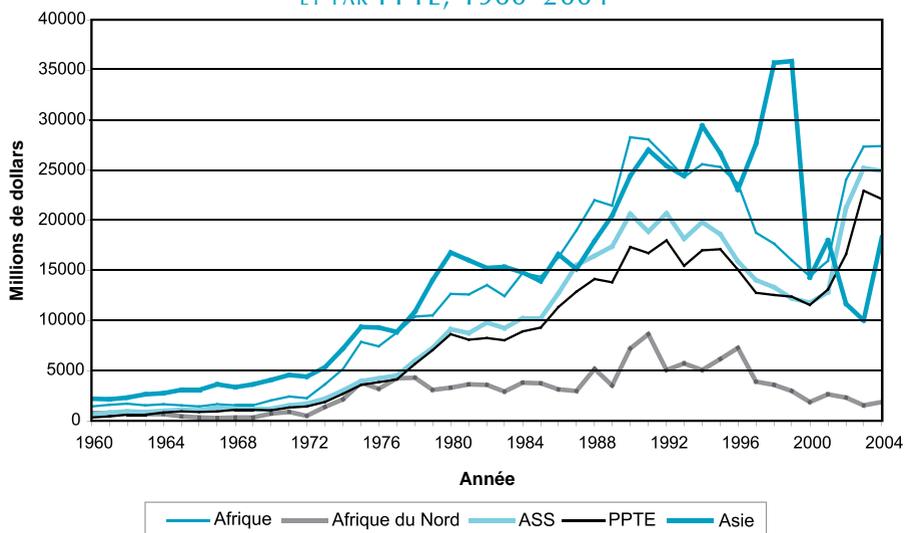
Source et notes : voir Tableau 2.

...mais elle a été très erratique depuis le début des années 90,

Il importe pour les décideurs africains que l'aide soit prévisible mais, en réalité, elle a généralement été extrêmement instable, plus encore que pour les pays en développement d'autres régions (tableau 4). En fait, comme les flux d'aide sont importants par rapport aux autres variables macroéconomiques, cette instabilité peut devenir générale, ce qui ne manque pas d'avoir des conséquences négatives pour la mobilisation des ressources internes et les perspectives de croissance (section D.1a)). Dans une étude précédente, la CNUCED a comparé le coefficient de variation des fluctuations annuelles des flux d'aide, les recettes publiques et les recettes d'exportation pour un certain nombre de pays pauvres, dont 17 pays d'Afrique, entre 1970 et 1998 (CNUCED, 2000b, tableau 40). Dans tous les pays d'Afrique hormis l'Ouganda, l'aide a été plus instable que les recettes publiques, parfois trois ou quatre fois plus. La situation est plus diverse pour ce qui est des recettes d'exportation, l'aide ayant été moins instable dans 10 des 17 pays considérés. Les flux de ressources ont été les moins variables pendant les années 90, mais cette période a également été marquée par une contraction prononcée de l'aide, qui est tombée au niveau qui avait été enregistré au milieu des années 80 (figure 3). La reprise intervenue depuis lors a de nouveau coïncidé avec une plus grande instabilité. Celle-ci paraît être imputable à plusieurs facteurs.

Figure 3

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'AIDE À L'AFRIQUE, PAR RÉGION ET PAR PYTE, 1960–2004



Source et notes : voir le tableau 2.

Tableau 4

**INDICE D'INSTABILITÉ DE L'AIDE AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT, 1960–2004\***  
(Coefficient de variation)

	1960-2004	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2004	1985-1994	1995-2004
Pays en développement	0,66	0,14	0,44	0,13	0,06	0,09	0,18	0,12
Afrique	0,72	0,05	0,53	0,22	0,18	0,26	0,20	0,23
Afrique du Nord	0,71	0,37	0,58	0,17	0,31	0,18	0,35	0,53
Afrique subsaharienne	0,79	0,20	0,53	0,26	0,17	0,30	0,19	0,29
Amériques	0,75	0,30	0,28	0,20	0,27	0,53	0,18	0,44
Asie	0,68	0,18	0,40	0,11	0,15	0,23	0,24	0,40
<b>Pour mémoire :</b>								
POTE	0,78	0,32	0,58	0,23	0,13	0,27	0,18	0,25

Source: Calculs du Secrétariat de la CNUCED à partir des bases de données en ligne de l'OCDE et de la banque mondiale.

Note :

\* L'aide comprend l'aide publique nette au développement (APD) et les autres flux officiels.

L'APD nette comprend les dons bilatéraux et les prêts bilatéraux.

L'un de ces éléments est sans doute l'érosion des motivations stratégiques et idéologiques traditionnelles de l'aide. Une autre raison peut être la compression des budgets de l'aide entraînée par les politiques d'austérité budgétaire des pays donateurs et par une profonde récession au Japon, qui est parmi les principaux donateurs. Il y a eu aussi une concurrence accrue, pour les ressources disponibles, de la part des bénéficiaires non habituels. En 1999, par exemple, les pays d'Europe orientale et d'Asie centrale ont reçu plus d'aide par habitant que l'Afrique – 23 dollars contre 20 dollars (Degnbol-Martinussen et Engberg-Pedersen, 2003: 236). La reprise récente des flux d'aide est imputable principalement à l'augmentation de l'allègement de la dette et, comme celui-ci sera sans doute plus sporadique, il pourrait exister également un risque accru d'instabilité à court terme (Gupta, Patillo et Wagh, 2006: 20). L'instabilité n'est pas le propre de l'aide: d'autres sources de devises, comme les recettes d'exportation et les capitaux privés, y compris l'investissement étranger direct, sont aussi très instables mais, et cela pourra surprendre, rien ne permet de dire que l'aide compense l'instabilité de ces autres variables (section D.1a)).

*...et elle est concentrée sur quelques pays seulement.*

En outre, l'aide est très concentrée, bien que moins que les flux de capitaux privés comme l'IED. Si la part des 10 pays d'Afrique qui ont reçu l'aide la plus importante est passée de 35 pour cent (1985–1994) à près de 40 pour cent (1995–2004) (tableau 5), les 10 premières destinations de l'investissement

**Tableau 5**

**PART DES DIX PLUS GROS ET DES DIX PLUS PETITS BÉNÉFICIAIRES  
 PAR RAPPORT AU TOTAL DE L'AIDE À L'AFRIQUE**  
*(Millions de dollars)*

	Moyenne pour la période : 1985-1994		Moyenne pour la période : 1995-2004	
	Valeur	Dans l'ordre selon la moyenne pour la période	Valeur	Dans l'ordre selon la moyenne pour la période
Dix plus gros bénéficiaires	7865	Tanzanie, Éthiopie, Mozambique, Nigéria, Soudan, Côte d'Ivoire, Kenya, Rép. dém. du Congo, Sénégal, Zambie	8185	Mozambique, Tanzanie, Rép. dém. du Congo, Éthiopie, Ouganda, Zambie, Ghana, Sénégal, Madagascar, Côte d'Ivoire
Dix plus petits bénéficiaires	555	Libéria, Gambie, Namibie, Maurice, Comores, Guinée équatoriale, Sao-Tomé-et-Principe, Swaziland, Seychelles, Érythrée	402	Lesotho, Gabon, Botswana, Gambie, Swaziland, Sao-Tomé-et-Principe, Comores, Guinée équatoriale, Maurice, Seychelles
Afrique	22552	.	21061	.
Dix plus gros bénéficiaires en pourcentage du total	34.9	.	38.9	.
Dix plus petits bénéficiaires en pourcentage du total	2.5	.	1.9	.

Source : voir tableau 4.

étranger direct en Afrique ont reçu plus des trois quarts du total des IED en Afrique entre 1999 et 2003 (CNUCED, 2005a, tableau 2). L'Asie se trouve dans une situation semblable à celle de l'Afrique. Les 10 pays ayant reçu le plus de flux d'aide ont représenté 35 pour cent du total de l'aide accordée à la région entre 1960 et 1999 et les 10 premiers destinataires de l'IED ont attiré plus de 90 pour cent du total de ces flux dans la région pendant la période 1999–2003.<sup>10</sup>

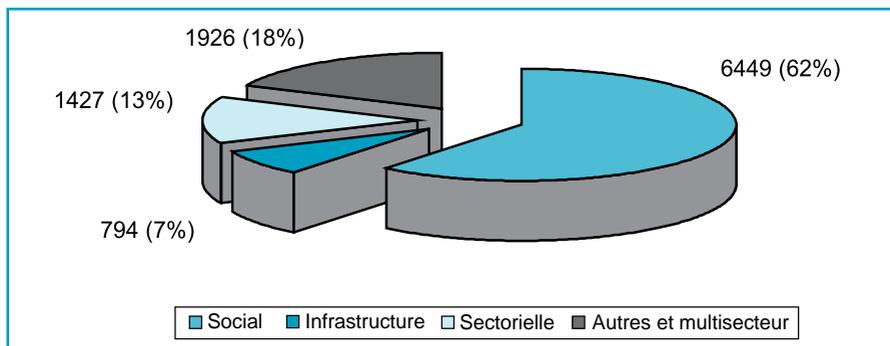
*L'aide est de plus en plus dirigée vers les secteurs sociaux ...*

Depuis qu'un accent plus marqué est mis sur la réalisation des OMD, l'aide a été réorientée vers les secteurs sociaux, comme ceux de la santé, de l'éducation et de l'approvisionnement en eau, au détriment des objectifs de développement économique et de croissance en général, qui avaient retenu relativement plus d'attention pendant les années 60 et 70 (figure 4). Des 13 pays pour lesquels des données sont disponibles, 65 pour cent du total des ressources dégagées par l'Initiative renforcée pour la réduction de la dette devaient être consacrées aux services sociaux, et 7 pour cent seulement à l'infrastructure (4 et 1 pour cent à la gouvernance et aux réformes structurelles respectivement). Les rapports de

Figure 4

PAYS EN DÉVELOPPEMENT – DISTRIBUTION DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE  
PAR SECTEUR, 1992–2004  
MOYENNES ANNUELLES

(En millions de dollars EU)



Source : Calculs du secrétariat de la CNUCED à partir des bases de données en ligne de l'OCDE et de la Banque mondiale.

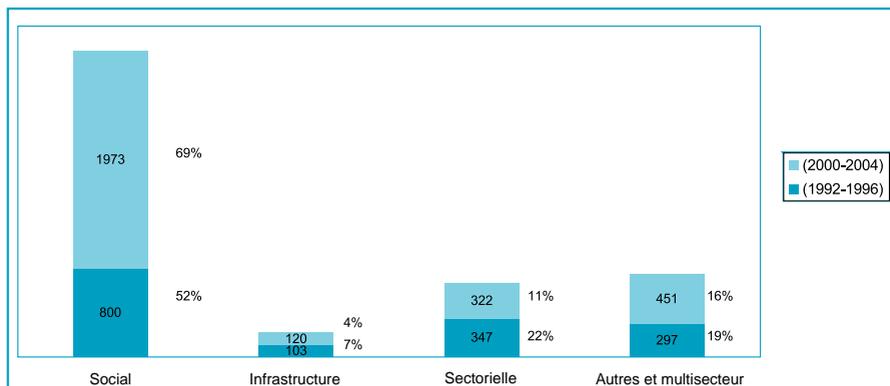
la Banque mondiale et du FMI sur l'avancement de l'Initiative en faveur des PPTÉ montrent également que la moitié des recettes publiques seront affectées aux dépenses sociales au cours des prochaines années (Killick, 2004: 9).<sup>11</sup> Inévitablement, cette réorientation de l'aide conduit à la question de savoir si les causes profondes de la pauvreté et de la lenteur de la croissance économique reçoivent une attention suffisante de la part des donateurs et des bénéficiaires et, en particulier, si l'investissement dans les capacités productives n'est pas négligé. Pour ce qui est de ce dernier point, le risque est plus sérieux lorsque l'aide a pour but de couvrir des dépenses de coopération technique.

Les dépenses consacrées aux secteurs sociaux dans tous les pays en développement ont plus que doublé, pour passer de 4,0 milliards de dollars en moyenne en 1992–1996 à 9,0 milliards de dollars en 2000–2004, leur proportion étant ainsi passée de 53 à 66 pour cent du total de l'assistance technique fournie aux pays en développement, avec une baisse correspondante de la proportion des dépenses allouées à l'infrastructure économique (de 8 à 6 pour cent) et aux secteurs productifs (de 20 à 17 pour cent). En Afrique subsaharienne, les dépenses sociales en proportion de la coopération technique sont passées d'environ 50 pour cent pendant la première période à 70 pour cent pendant la seconde, tandis que la part représentée par l'infrastructure est tombée de 7 à

**Figure 5**

**DISTRIBUTION DE LA COOPÉRATION TECHNIQUE PAR SECTEUR,  
AFRIQUE SUBSAHARIENNE, 1992–2004**

(Moyenne de la période – en millions de dollars EU)



Source : voir figure 4.

4 pour cent (Gupta et al., 2004: 14) (figure 5). Cette évolution est d'autant plus préoccupante si l'on considère que la proportion de la coopération technique par rapport au total de l'APD a considérablement augmenté depuis les années 60.

*.... et demeure, pour l'essentiel, axée sur les projets*

La majeure partie de l'aide accordée à l'Afrique est affectée à des projets spécifiques. À l'heure actuelle, moins de 20 pour cent de l'aide bilatérale à l'Afrique revêt la forme d'un soutien budgétaire, bien que cette proportion puisse atteindre 40 pour cent pour certains pays (Lawson et al., 2005). En 2004, 26 pour cent seulement du total de l'aide fournie à 14 pays d'Afrique revêtaient la forme d'un soutien budgétaire, cette proportion augmentant légèrement en 2005 pour atteindre 28 pour cent (Banque mondiale, 2006: 81). L'«évaluation mutuelle» réalisée conjointement par le CAD de l'OCDE et la Commission économique pour l'Afrique (CEA) est parvenue à la conclusion, entre autres, que même si les programmes visant des secteurs tout entiers se multiplient, l'aide demeure essentiellement axée sur des projets et que, d'une façon générale, ces projets sont insuffisamment coordonnés, aussi bien entre eux qu'avec les objectifs nationaux de développement en général (Liebenthal et Wangwe, 2006).

.... ce qui a conduit certains observateurs à se plaindre de l'« aide fantôme ». <sup>12</sup>

L'aide étant extrêmement hétérogène, il a toujours été difficile d'en évaluer l'impact global. Néanmoins, le détournement de l'aide vers des objectifs autres que le développement ou la réduction de la pauvreté enregistré ces dernières années, dont une ONG a estimé qu'il a représenté environ 60 pour cent du total en 2003, a été blâmé pour le manque apparent d'efficacité de l'aide dans une large partie du monde en développement (ActionAid, 2005). La coopération technique, qui est à la fois onéreuse<sup>13</sup> et mue par l'offre,<sup>14</sup> a représenté jusqu'à la fin des années 90 un cinquième environ du total de l'aide fournie à l'Afrique et n'a diminué que très légèrement au début des années 2000. Pendant la période 2000–2004, les secours d'urgence et l'aide fournie à la suite de catastrophes ainsi que les programmes de réduction de la dette ont atteint 7 et 13 pour cent du total de l'aide à l'Afrique respectivement<sup>15</sup> (tableau 6).

**Tableau 6**

**AFRIQUE : FLUX OFFICIELS NETS DE RESSOURCES EN PROVENANCE  
DE TOUS LES DONATEURS, PAR TYPES DE FLUX, 1960–2004**  
(Millions de dollars)

	Moyenne				Moyenne par composante (%)				Indice d'instabilité			
	1960-2004	1980-1989	1990-1999	2000-2004	1960-2004	1980-1989	1990-1999	2000-2004	1960-2004	1980-1989	1990-1999	2000-2004
Aide publique au développement	14268	16268	26158	28776	100,0	100,0	100,0	100,0	0,77	0,20	0,15	0,21
Dons bilatéraux et flux assimilés à des dons, dont :	8878	8917	16938	19505	62,2	54,8	64,8	67,8	0,82	0,27	0,13	0,28
Coopération technique	2932	3646	5393	5160	20,5	22,4	20,6	17,9	0,72	0,22	0,10	0,10
Aide alimentaire à l'appui au développement <sup>(a)</sup>	790	1146	736	491	5,5	7,0	2,8	1,7	0,47	0,16	0,53	0,09
Secours d'urgence et aide en cas de catastrophe <sup>(a)</sup>	1046	..	493	1930	7,3	..	1,9	6,7	..	0,79	0,55	..
Réduction de la dette (dons)	2143	136	1682	3868	15,0	0,8	6,4	13,4	0,82	0,85	0,45	0,53
Prêts bilatéraux	2631	4082	4415	2455	18,4	25,1	16,9	8,5	0,71	0,18	0,30	0,23
Prêts multilatéraux imputés	3879	3270	4805	6816	27,2	20,1	18,4	23,7	0,52	0,31	0,20	0,15

Source: voir le tableau 4.

(a) L'aide alimentaire d'urgence est incluse dans l'aide alimentaire à l'appui du développement jusqu'à et y compris l'année 1995.

Note: La coopération technique comprend les programmes autonomes et les programmes liés aux investissements :

D'aide alimentaire à l'appui du développement : 1975-2004;

De secours d'urgence et de secours en cas de catastrophe;

De réduction de la dette (dons) : 1988-2004;

De flux multilatéraux imputés : 1973-2004, c'est-à-dire compte tenu des contributions acheminées par le biais d'organisations multilatérales, calculés sur la base de la répartition par région des décaissements multilatéraux pour l'année de référence.

Il est également à craindre qu'en dépit de la fin de la guerre froide, les considérations géopolitiques occupent une place aussi large que jamais (FAD, 2005; Eurodad, 2006). Selon une étude, des 6 milliards de dollars d'augmentation de l'aide publique enregistrée entre 2001 et 2002, 3 milliards de dollars ont été représentés par les programmes de réduction de la dette, 1 milliard de dollars a été alloué à l'Iraq et à l'Afghanistan et environ un tiers (2 milliards de dollars) a été accordé à d'autres pays en développement. De plus, si les flux officiels ont augmenté de 10,5 milliards de dollars entre 2002 et 2005, les quatre cinquièmes environ de cette augmentation (8 milliards de dollars) ont été absorbés par la dépréciation du dollar, et 2 milliards de dollars sont allés à l'Iraq. Ainsi, globalement, 500 millions de dollars seulement de l'augmentation de l'aide constatée entre 2002 et 2005 ont servi à satisfaire les besoins d'autres pays en développement (FAD, 2005: 23, note 37). Selon les calculs du Secrétariat de la CNUCED, la part représentée par les 10 plus gros bénéficiaires de l'aide en Asie a doublé depuis 2000 du fait de l'augmentation considérable de l'aide accordée à des pays comme l'Afghanistan, l'Iraq, le Pakistan et la Turquie, dans le cas desquels des considérations géopolitiques ont joué un rôle majeur.

### 3. L'aide dont l'Afrique a besoin

S'il faut accroître les flux de ressources à conditions de faveur à l'Afrique, c'est pour une raison de principe, qui est que, comme chacun le reconnaît, le continent n'a pas assez de ressources internes pour atteindre un taux annuel de croissance de 8 pour cent, minimum requis, selon la plupart des analystes, pour réaliser les OMD. Toutefois, les avis ne sont pas aussi unanimes sur le montant de l'aide qui devrait être fournie pour combler le déficit de ressources et pouvoir ainsi atteindre ce taux de croissance, les divergences de vues reflétant en partie les difficultés qu'il y a à estimer le coût de la réalisation des OMD en général.<sup>16</sup> Le rapport Zedillo (Zedillo et al., 2001) estime qu'il faudrait approximativement 50 milliards de dollars d'APD supplémentaires par an pour que les OMD puissent être atteints dans tous les pays en développement, tout en reconnaissant qu'une estimation plus exacte et plus complète devrait être fondée sur les estimations des divers pays. Devarajan et al. (2002) adoptent deux approches différentes,<sup>17</sup> dont l'une et l'autre donnent des estimations de l'aide additionnelle requise comprises entre 40 et 60 milliards de dollars par an. Néanmoins, ces estimations excluent certains coûts, en particulier les coûts liés à l'infrastructure supplémentaire nécessaire pour soutenir de tels taux de croissance et d'investissement.

Les estimations des ressources additionnelles dont l'Afrique a besoin sont également affectées par les mêmes difficultés et les mêmes incertitudes, les différentes institutions parvenant à des estimations extrêmement diverses.

Le document qui constitue le cadre du NEPAD, par exemple, suggère que l'Afrique devra combler chaque année un déficit de ressources de 64 milliards de dollars (soit l'équivalent de 12 pour cent du PIB) et reconnaît qu'en dépit d'une augmentation significative des ressources intérieures, la majeure partie de l'augmentation devra provenir de l'étranger (Funke et Nsouli, 2003:16). Les projections établies par la Commission pour l'Afrique pour les pays à faible revenu du continent, qui tiennent compte des contraintes qui limitent la capacité d'absorption de ces pays, envisagent 37,5 milliards de dollars de dépenses publiques de plus par an jusqu'en 2010. Un tiers de ce montant proviendrait de ressources intérieures et 25 milliards de dollars de l'aide extérieure (Commission pour l'Afrique, 2005). Dans sa Déclaration de Gleneagles, le G-8 a demandé que l'aide à l'Afrique soit augmentée de 25 milliards de dollars par an d'ici à 2010. Selon leurs estimations, prudentes, de l'APD supplémentaire que l'Afrique pourrait utiliser efficacement afin d'améliorer l'infrastructure et de promouvoir le développement humain, la Banque mondiale et le FMI avancent un chiffre de 14 à 18 milliards de dollars par an pendant la période 2006–2008, atteignant de 24 à 28 milliards de dollars en 2015 (Gupta, Powell et Yang, 2006: 1).

Il est difficile de dire avec précision de combien d'aide supplémentaire l'Afrique aura besoin d'ici à 2015 étant donné que cela dépend, entre autres, des hypothèses spécifiques qui sont faites en ce qui concerne les besoins d'infrastructure, les efforts à entreprendre pour accroître la mobilisation de ressources intérieures et l'état actuel de la capacité d'absorption des pays du continent. Néanmoins, sur la base des estimations existantes, il apparaîtrait qu'au minimum, l'Afrique aura besoin très vraisemblablement de quelque 20 milliards de dollars d'aide supplémentaire par an d'ici à 2008–2010, chiffre qui devrait atteindre approximativement 25 milliards de dollars par an en 2015.

## C. Une nouvelle « grande poussée »

En 1961, lorsque l'Organisation des Nations Unies a lancé sa première Décennie pour le développement, il était entendu, aussi bien pour les pays riches que pour les pays pauvres, que des efforts plus intenses devraient être

déployés pour mobiliser des ressources internes et extérieures si l'on voulait pouvoir atteindre les objectifs de croissance envisagés. Le cadre d'analyse sous-jacent, comme indiqué dans la section précédente, était axé sur les contraintes macroéconomiques qui risquaient de freiner l'augmentation des investissements fixes qui était indispensable à une accélération de l'expansion économique. Sur la base des estimations du moment concernant la corrélation entre l'accroissement des investissements et l'augmentation de la production, la réalisation d'un objectif de croissance – modeste – ne serait-ce que de 5 pour cent supposait une accumulation du capital beaucoup plus rapide dans nombre de pays si l'on voulait que le développement devienne un processus autoentretenu.<sup>18</sup> La contrainte la plus pressante était généralement considérée comme tenant à la faiblesse du taux d'épargne intérieure, mais l'augmentation considérable des importations qu'entraînerait une poussée des investissements supposait également le risque sérieux qu'apparaisse un manque de devises à mesure que l'expansion s'accélérait. Les exportations, en constituant une « soupape de sécurité » pour la production excédentaire, étaient considérées comme un moyen d'échapper à ces contraintes à la croissance dans la mesure où elles généreraient des ressources supplémentaires, et notamment de fort nécessaires recettes en devises. Cependant, pour être couronné de succès, l'effort d'exportation, particulièrement des produits les plus dynamiques, supposait de solides investissements et les tendances du commerce international de l'après-guerre, telles qu'elles ont été exposées lors de la première session de la CNUCED, en 1964, n'étaient en tout état de cause guère encourageantes pour beaucoup de pays pauvres. Cette constatation a débouché sur un double programme de réformes reposant sur des propositions tendant à rééquilibrer le système commercial en faveur des pays en développement ainsi qu'à accroître l'aide extérieure pour promouvoir les investissements productifs. C'est pendant le débat qui a précédé le lancement de la deuxième décennie pour le développement qu'a été fixé pour l'APD l'objectif de 0,7 pour cent du revenu national brut (RNB) des pays développés.<sup>19</sup>

Comme la logique d'une « grande poussée » est étroitement liée à l'idée d'un décollage industriel, l'on supposait généralement que le développement économique ne pouvait pas être entièrement laissé aux forces du marché. De longues périodes de gestation, de fortes complémentarités, des économies d'échelle et des externalités technologiques dans le secteur industriel apparaissaient comme des éléments clés d'une stratégie de croissance dynamique, tout en appelant l'attention sur le risque d'un manque de coordination et en supposant un niveau minimum d'investissement si l'on voulait pouvoir lancer un

processus d'expansion cumulative. Le succès déboucherait sur une augmentation de l'épargne intérieure, des recettes budgétaires et des rentrées de capitaux privés, lesquelles, à terme, remplaceraient l'aide publique. Essentiellement, cela impliquait une conception du processus de développement selon laquelle les rendements sociaux de l'investissement s'écartaient des rendements privés dans la mesure où le principe de maximisation du bénéfice des entreprises individuelles, agissant seules, ne déboucherait pas sur un rythme d'accumulation du capital suffisant pour échapper au piège de la pauvreté, de sorte qu'un certain degré de stimulation et de coordination de la part de l'État serait nécessaire, tandis que l'aide devait jouer un rôle de catalyseur.<sup>20</sup>

Cette approche, néanmoins, n'a pas recueilli l'accord général et, en particulier, un certain nombre d'études qui ont fait grand bruit ont fait valoir que le résultat le plus vraisemblable d'une augmentation de l'aide serait un gaspillage et des effets d'éviction.<sup>21</sup> Le fait que le développement industriel était implicitement privilégié aux dépens de l'agriculture, facteur considéré comme risquant de freiner les exportations, a également été critiqué. De plus, le schéma d'industrialisation envisagé a fait craindre que l'introduction de techniques à forte intensité de capital suscite des taux élevés de chômage en milieu urbain et une inégalité croissante.<sup>22</sup>

À ses débuts, le débat sur la question de l'aide avait pour toile de fond une stagnation générale des flux d'aide et était obscurci par l'absence de données ou leur manque de fiabilité, une multitude d'études ont examiné depuis lors l'efficacité de l'aide en se fondant sur un vaste échantillon de pays et sur de longues périodes. La plupart de ces études ont recours à des techniques économétriques pour analyser des données transversales et des données longitudinales sur l'expansion économique et les engagements ou décaissements d'aide pour déterminer la corrélation entre ces différents éléments. Les ouvrages consacrés à l'aide publique continuent d'être dominés par ceux qui doutent de son efficacité. Selon certains, les indications disponibles font apparaître un contraste marqué entre l'efficacité de l'aide au niveau micro pour ce qui est de la réalisation des objectifs de bien-être et l'obtention de rendements économiques acceptables, d'une part, et au niveau macro en termes de promotion de l'expansion économique en général, de l'autre (Mosley et al., 1987). S'agissant de ce dernier point, la discussion porte de plus en plus sur le caractère aléatoire du lien entre l'aide et la croissance, qu'il s'agisse de la formulation de politiques appropriées (ouverture économique), d'une localisation appropriée (en dehors des tropiques) ou d'une compétitivité appropriée (Burnside et Dollar, 2000; Roodman, 2004;

Rajan et Subramanian, 2005). D'autres, pour lesquels le contraste réside non pas tant dans une opposition entre le niveau micro et le niveau macro mais plutôt dans des réussites isolées au milieu d'un échec plus généralisé, ont insisté sur la mise en place d'institutions appropriées en vue d'éviter une culture de dépendance à l'égard de l'aide (Banque mondiale, 1998; Azam et al., 1999).

Cependant, ce scepticisme repose sur des éléments peu concluants. Dans un examen récent de 64 régressions concernant le lien entre l'aide et la croissance, 38 indiquaient une corrélation significative et positive, 25 une corrélation insignifiante et une seulement une corrélation nettement négative (Hansen et Tarp, 2000). De plus, l'aide paraît donner des résultats dans toute une série d'environnements différents et son impact positif sur la croissance, comme on le verra plus loin, est difficile à imputer à des « politiques appropriées », tout au moins dans leur définition étroite. Il existe également d'innombrables indications qui portent à conclure que l'APD continue de présenter des avantages par rapport aux flux de capitaux privés, y compris l'IED, dans les pays pauvres, avantage dont le moindre n'est pas qu'habituellement les investisseurs privés attendent que la croissance démarre avant de s'intéresser à une économie de marché émergente.<sup>23</sup>

Du fait des difficultés méthodologiques que suscitent les analyses de régression décrites par un auteur comme « une anarchie de chiffres » (Roodman, 2004), il est compliqué de tirer des conclusions générales des indications empiriques disponibles concernant l'efficacité de l'aide. L'un des principaux problèmes tient à l'endogénéité: il se peut que l'aide ait une influence sur la croissance, mais il est possible aussi que le volume de l'aide reçue par un pays au cours d'une année déterminée soit influencé par ses taux actuels ou escomptés de croissance. Il y a au moins deux façons plausibles de s'attaquer à ce problème. La première consiste à utiliser des variables instrumentales pour isoler l'influence indépendante de l'aide et mesurer son impact sur la croissance. Les facteurs géopolitiques, qui sont habituellement étrangers au bilan de l'activité économique du pays bénéficiaire, constituent une série de ces mesures. Une autre méthode consiste à examiner l'efficacité de l'aide sur une période suffisamment longue pour écarter toute possibilité que le volume de l'aide reçue soit subordonné aux attentes concernant l'expansion future. Un autre problème est que les observations extrêmes (données périphériques) ont fréquemment un impact marqué sur les résultats, ce qui détourne l'attention de ce qui se passe dans la majorité des pays de l'échantillon et fausse les conclusions tirées de l'analyse.

Pour ne citer qu'un seul exemple notable, la conclusion de Burnside et Dollar selon laquelle l'aide n'a un impact positif sur la croissance que si les politiques du pays bénéficiaires sont appropriées dépend de sept données extrêmes dont l'élimination des analyses de régression comparatives utilisées pour étayer cette conclusion conduit en fait à la conclusion inverse (Roodman, 2004: 36).

Derrière la série de récentes discussions concernant l'efficacité de l'aide se trouve la reconnaissance du fait que celle-ci est beaucoup plus multifonctionnelle et fongible qu'on ne le pensait initialement et que, par conséquent, son impact sur la croissance ne se reflétera généralement pas dans les relations linéaires simples envisagées dans les analyses antérieures. Cela étant, Hansen et Tarp (1999) ont introduit dans leur analyse comparative des effets non observés propres au pays considéré, une convergence conditionnelle et l'endogénéité de l'aide et des politiques mais n'en constatent pas moins que l'aide a eu un impact positif et significatif sur la croissance pour un échantillon de 56 pays pendant la période 1973–1993. De même que d'autres études, ils parviennent également à la conclusion que cet impact s'affaiblit au-delà d'un certain volume d'aide (section D.1 b)). Dans une étude plus récente, Clemens et al. (2004) parviennent à une conclusion plus favorable en décomposant l'aide en « aide à impact immédiat », comme le soutien budgétaire et l'aide pour la réalisation de projets dans le secteur réel et en « aide à impact différé », comme la coopération technique et les investissements dans le secteur social et l'aide humanitaire. Ils constatent l'existence d'un solide lien de causalité positif entre l'aide à impact immédiat et la croissance économique, corrélation qui est indépendante des institutions et politiques en place. Selon leurs estimations, l'aide a sans doute accru le taux de croissance du PIB par habitant en Afrique subsaharienne de 0,5 pour cent entre 1973 et 2001. Le cas de nombreux pays, notamment en Afrique, confirme apparemment cette conclusion: il est plausible d'imputer les taux élevés de croissance qui ont été enregistrés récemment de façon soutenue au Mozambique, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie, par exemple, à l'appui à l'infrastructure et au soutien à la balance des paiements provenant d'un volume élevé d'aide par habitant (PNUD, 2005: 81).

Cela dit, ces effets sur la croissance à long terme, qui sont en définitive l'élément déterminant de l'utilité de l'aide au développement, sont beaucoup plus difficiles à isoler, surtout sur la base de régressions. Le fait que l'aide peut contribuer à accélérer (ou à freiner) le changement structurel au sein d'une économie est l'une des répercussions positives possibles. À ce propos, les sceptiques mettent

en avant depuis longtemps le risque de « malédiction de l'aide » liée au syndrome hollandais. Les éléments sur lesquels reposent ces arguments (comme discuté dans la section D.1a)) ne sont cependant pas concluants.

Dans une étude récente (2006), Reddy et Minoiu (2006) ont séparé l'aide en ses différentes composantes pour évaluer leur impact individuel à long terme sur la croissance dans les pays bénéficiaires au moyen d'un modèle standard de croissance par pays. La variable dépendante étant la croissance moyenne du revenu par habitant pendant les années 90, il est établi une moyenne des variables explicatives pertinentes et une estimation des équations de régression pour quatre périodes différentes: 1960–2000, 1970–2000, 1980–2000 et 1990–2000. Le résultat a été que l'impact décalé de l'aide a beaucoup contribué à expliquer la croissance enregistrée pendant les années 90: une augmentation de l'aide pendant les périodes précédentes correspondant à 1 pour cent du PIB avait eu pour effet d'accroître le taux moyen de croissance du PIB par habitant pendant les années 90 dans des proportions atteignant jusqu'à 0,01 pour cent.

Dans la même étude, les auteurs ont également essayé d'isoler les composantes de l'aide totale qui avaient véritablement pour effet d'accélérer la croissance. Ils ont utilisé à cette fin trois indicateurs de l'aide au développement: 1) l'aide multilatérale; 2) l'aide bilatérale des pays nordiques (y compris l'Islande); et 3) l'aide bilatérale d'un groupe plus large de pays donateurs (les pays nordiques plus l'Autriche, le Canada, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Suisse), les raisons fondamentales de ces distinctions étant que l'aide multilatérale est plus directement orientée vers des objectifs de développement que vers des buts géopolitiques et que certains pays donateurs sont plus soucieux du développement que d'autres. Si cette approche n'est pas sans limitations, une étude récente de l'aide fournie par les pays nordiques a constaté que cette aide se distinguait nettement de celle provenant d'autres donateurs bilatéraux pour ce qui était de sa générosité et du fait qu'elle privilégiait davantage les démocraties et qu'elle était moins subordonnée à des critères d'ouverture économique mais davantage aux droits de l'homme, outre qu'elle ne dépendait pas de l'"amitié" du bénéficiaire (Gates et Hoeffler, 2004). Ces donateurs lient habituellement beaucoup moins leur aide à l'acquisition de biens et de services dans leurs propres pays (PNUD, 2005: 102).

Une augmentation de l'aide multilatérale représentant 1 pour cent du PIB pendant les années 60 a entraîné un accroissement de 0,5 pour cent du taux moyen de croissance du PIB par habitant dans les pays bénéficiaires

pendant les années 90, et une augmentation semblable de l'aide pendant les années 70 a accéléré le taux de croissance de 0,25 pour cent vingt ans plus tard. Simultanément, l'aide motivée par des considérations géopolitiques a eu un impact négatif et statistiquement significatif sur la croissance (Reddy et Minoiu, 2006, tableau 5(a)).<sup>24</sup> Ces conclusions doivent néanmoins être nuancées: il se peut qu'une partie de l'aide bilatérale ayant un objectif de développement ait été omise des indicateurs de développement dans les analyses de régression. Les résultats de l'opération consistant à identifier séparément l'aide provenant des deux groupes de donateurs sont notables: la croissance moyenne entre 1980 et 2000 a été accrue de plus de 1 pour cent dans les pays ayant reçu une aide représentant l'équivalent de 1 pour cent du PIB de plus des pays nordiques pendant les années 70 et 80, résultats relativement robustes face à différentes spécifications de la corrélation.

Les indications qui prouvent que l'aide a des effets positifs à long terme sur la croissance sont importantes étant donné les engagements renouvelés qu'ont assumés les pays donateurs. Néanmoins, l'aide a généralement été un facteur secondaire s'agissant d'expliquer la croissance économique et, très fréquemment, son impact a manifestement été insuffisant pour contrebalancer d'autres influences défavorables. Dans le cas de l'Afrique, diverses études ont montré que, depuis le début des années 80, l'aide a à peine compensé les pertes résultant de la dégradation des termes de l'échange et elle a encore moins représenté l'apport de ressources nécessaire à une expansion rapide et soutenue.<sup>25</sup>

Cette réalité met en relief à quel point il importe d'identifier les modalités selon lesquelles l'aide peut avoir une plus grande efficacité. De plus en plus d'indications portent à conclure que le lien entre l'aide et l'investissement demeure la clé d'une expansion durable. Hansen et Tarp (1999) ont constaté que 15 des 16 études consacrées à ce lien font apparaître une corrélation positive. Une seule étude indique que les investissements s'étaient trouvés évincés. Leurs propres analyses comparatives de régression pour 56 pays entre le milieu des années 70 et le début des années 90 confirment que l'aide a eu un impact significatif et positif sur les investissements fixes (Hansen et Tarp 2001). Une étude plus récente de 25 pays d'Afrique subsaharienne pour la période 1970–1997 est parvenue à la conclusion qu'il existait une solide corrélation entre l'aide, les investissements et la croissance (Gomanee et al., 2005).

Ces conclusions, tout en reconnaissant les problèmes liés à la capacité d'absorption de l'aide (pour de plus amples détails, voir la section D.1), n'en

constituent pas moins un solide encouragement pour ceux qui essaient de préconiser une nouvelle « grande poussée » afin de consacrer une aide substantielle au développement. Le secrétariat de la CNUCED a été parmi les premiers à relancer cette approche dans le contexte du développement de l'Afrique. Tout en reconnaissant que des facteurs de caractère national influent directement sur les besoins de financement, il a estimé que, pour parvenir à un taux soutenu de croissance de 6 pour cent, il faudrait un taux d'investissement compris entre 20 pour cent et 30 pour cent du PIB. Même dans les régions du continent où l'épargne était relativement importante pendant les années 70, il faudrait pour cela doubler ou tripler l'aide, selon l'objectif visé en matière d'investissement sur une période de 10 ans (CNUCED, 2000a: 22–31). Dans tous les scénarios examinés, les flux d'aide publique en proportion du PIB commenceraient peu à peu à diminuer à mesure que la mobilisation de ressources internes et les apports de capitaux privés étrangers s'accroîtraient en présence d'une solide croissance.

Ce type de dynamique de l'aide s'est manifestement retrouvée dans plusieurs pays ayant connu une croissance soutenue, à commencer par les pays nouvellement industrialisés de l'est de l'Asie, mais aussi au Botswana à partir des années 60, en Irlande à partir du début des années 70 et au Costa Rica dans les années 80 (encadré 2). L'une des caractéristiques notables de tous ces succès (à l'exception du Botswana) est la façon dont l'aide a catalysé une expansion industrielle dynamique. Dans de nombreuses études, la CNUCED a établi l'existence d'une corrélation entre une telle dynamique et le rythme et le schéma de la formation de capital, ainsi que sur l'exploitation des ressources naturelles grâce à une diversification et à un traitement plus poussés de ces ressources. Les principaux facteurs qui interviennent sont le lien entre le profit et l'investissement et le risque qu'un faible taux de bénéfice (du fait de la modicité du stock de capital dans le secteur industriel) empêche le démarrage de l'accumulation de capital.<sup>26</sup> Le cas des pays de l'est de l'Asie a suscité parmi les économistes un regain d'intérêt pour la logique de la « grande poussée ». Dans une étude qui a fait date, Murphy et al. (1989) ont associé l'efficacité du secteur industriel à l'étendue du marché intérieur, grâce à différentes économies pécuniaires et aux effets d'entraînement des profits, l'industrialisation dans un secteur raffermissant la demande d'autres articles manufacturés et rendant ainsi une production à grande échelle plus intéressante, ou bien l'industrialisation dans un secteur créant une demande de ces produits et entraînant ainsi un élargissement du marché.<sup>27</sup>

## Encadré 2

### LES « GRANDES POUSSÉES »

L'un des principaux objectifs de l'aide au développement est de contribuer à un processus de croissance rapide et autoentretenue. Essayer de tirer les leçons des cas de succès à partir d'études économétriques comparatives se heurte à toute une série d'obstacles méthodologiques (Rodriguez, 2006) et une perspective plus historique paraît par conséquent plus appropriée pour identifier l'interaction entre d'importants flux d'aide et les composantes non linéaires et discontinues d'un processus de développement réussi. De ce point de vue, l'on peut identifier un certain nombre de « grandes poussées » appuyées par une aide qui ont réussi à générer une expansion soutenue en facilitant la mobilisation de ressources intérieures et les capitaux privés étrangers. Les pays nouvellement industrialisés de l'est de l'Asie, en particulier la République de Corée et la Province chinoise de Taïwan, ont été les premiers exemples de « grande poussée » réussie. En Corée, l'aide a considérablement augmenté à partir du début des années 50 pour atteindre en 1957 le chiffre record de près de 400 millions de dollars, avant de se contracter nettement au début des années 60 et de continuer à diminuer plus lentement par la suite. En proportion du PIB, l'aide a atteint son chiffre record à la fin des années 50, se chiffrant à 20 pour cent environ du PIB, de sorte que l'investissement a pu dépasser l'épargne intérieure de quelque 7 pour cent et couvrir près de 90 pour cent de la facture d'importations. Ces chiffres ont commencé à se contracter nettement pendant les années 70 à la suite d'une expansion économique soutenue, l'aide disparaissant progressivement pendant les années 80. Tout l'impact de l'aide se mesure par le fait que l'aide économique fournie par les États-Unis à la Corée du Sud entre 1946 et 1978, qui se montait à près de 6 milliards de dollars, n'a été qu'à peine inférieure au total de l'aide que ce pays a fourni à l'ensemble de l'Afrique pendant la même période (6,89 milliards de dollars). L'on constate un schéma semblable dans la Province chinoise de Taïwan, où l'aide a atteint son maximum au milieu des années 50, représentant 190 dollars par habitant pendant la période 1953–1957 (dont les deux tiers imputables au programme d'aide militaire). Bien que la « grande poussée » de la Province chinoise de Taïwan ait commencé à un moment où un volume accru de ressources internes était mobilisé, l'aide représentait néanmoins 40 pour cent environ de la formation brute de capital fixe pendant les années 50. Dans ce cas également, la place occupée par l'aide s'est amenuisée à mesure que la croissance s'accélérait nettement, pendant les années 60, et que l'écart entre l'épargne et l'investissement s'est rétréci en même temps que les revenus nationaux augmentaient. Il n'en demeure pas moins que le total de l'aide apportée à la Province chinoise de Taïwan entre 1949 et 1967 a dépassé 4 milliards

### Encadré 2 (suite)

de dollars et, par habitant, a été plus élevée que celle fournie à la Corée, et infiniment supérieure à celle dont a bénéficié l'Afrique.<sup>a</sup>

En Afrique, l'aide a également joué un rôle de catalyseur dans deux des pays du continent dont le succès a fait couler beaucoup d'encre, à savoir le Botswana et Maurice. Le Botswana recevait lors de son accession à l'indépendance une aide considérable par rapport à son PIB mais, alors que l'aide a continué d'augmenter pendant les années 80, pour atteindre 120 dollars par habitant en 1987, ce ratio a chuté brutalement lorsque s'est instaurée une période de croissance rapide et soutenue. Il en a été de même à Maurice, où l'aide a dépassé 80 dollars par habitant en 1990. Dans l'un et l'autre cas, les structures étatiques, relativement solides, ont pu résister à la capture de la part des élites politiques, et ont pu concevoir et mettre en œuvre des plans de développement de caractère plus général et mobiliser les ressources intérieures. L'investissement étranger direct a davantage contribué à l'expansion que dans l'est de l'Asie, même si c'est seulement plusieurs années après qu'est apparue une croissance soutenue. Cependant, dans les deux pays, l'augmentation du volume de l'investissement étranger direct n'a pas réussi à stimuler le type de diversification de l'activité économique enregistrée dans les pays de l'est de l'Asie. Plusieurs pays à revenu intermédiaire ayant également connu une « grande poussée » ont mieux réussi à attirer l'investissement étranger direct pour promouvoir un processus de croissance dynamique après une période de développement de l'infrastructure financé par l'aide extérieure. Tel a été le cas notamment en Irlande, qui a reçu un volume très considérable d'aide de l'Union européenne pendant près de 20 ans avant que l'investissement étranger direct commence à se manifester à une échelle significative dans les secteurs de pointe. En Irlande l'aide par habitant a été estimée à environ 340 euros par an depuis que le pays a adhéré à l'Union européenne, le chiffre maximum, 750 euros, ayant été atteint en 1997. Un schéma semblable, bien que pas à la même échelle, a été constaté au Costa Rica, qui a reçu une aide importante pendant les années 80, dépassant 100 dollars par habitant en 1985, avant que le pays commence à attirer les investissements étrangers directs pendant les années 90.<sup>b</sup>

- a Pour une analyse du rôle que l'aide a joué dans ces pays, voir CBO (1997), Jacoby (1967) et Hong (1997).
- b Comme souligné dans Hanson 2001 et CNUCED 2002, il est permis de poser un certain nombre de questions et d'exprimer des doutes quant à l'impact sur le développement de l'investissement étranger direct dans le contexte de réseaux internationaux de production, comme cela a été le cas au Costa Rica.

Toutefois, l'on se tromperait si l'on voulait simplement répéter ce type de « grande poussée » en Afrique. Il y a des similitudes mais aussi d'importantes différences dans la situation (particulièrement en ce qui concerne l'économie rurale) dans laquelle se trouvent aujourd'hui les pays d'Afrique et celle que connaissaient les pays de l'est de l'Asie pendant les années 50 et 60. De plus, le fait que le développement de l'Afrique stagne et régresse depuis un quart de siècle, en particulier en termes de transformation structurelle et le caractère de plus en plus informel de l'activité économique, déconseille également de vouloir tout simplement reproduire ce modèle. C'est peut-être avec cela à l'esprit que Sachs et al. (2004) ont suggéré que les OMD constituent en matière d'investissement une série d'objectifs appropriés qui peuvent aider l'Afrique à sortir de l'ornière de la pauvreté.<sup>28</sup> Sur la base d'un modèle de croissance plus récent, leur argumentation prend pour hypothèse que le stock de capital existant dans la plupart des pays d'Afrique demeure inférieur au seuil nécessaire à un décollage en raison des effets se renforçant mutuellement de l'insuffisance de l'accumulation de capital, de la faiblesse de l'épargne et de l'accroissement démographique. Leur analyse recense une série de contraintes spécifiques qui rendent l'Afrique subsaharienne particulièrement vulnérable à la persistance de la pauvreté, notamment des coûts de transport très élevés, l'exiguïté des marchés, la faible productivité de l'agriculture, l'incidence très élevée de la maladie, des facteurs géopolitiques peu favorables et une très faible diffusion des technologies en provenance de l'étranger.

Dans ce contexte, l'objectif fondamental de toute stratégie de développement est à nouveau d'atteindre le seuil auquel les effets conjugués d'économies d'échelle, de la complémentarité de la production et des liens en amont et en aval peuvent générer un processus entretenu de croissance favorable aux pauvres dans lequel les investissements privés sont appelés à jouer un rôle de premier plan. Selon leurs estimations, une infusion importante et bien ciblée d'aide, axée en particulier sur l'infrastructure publique dans les secteurs des transports, de l'irrigation et de l'énergie afin de contribuer à améliorer l'activité rurale, mais comportant également un appui à l'investissement des ménages ruraux pour accroître la productivité dans le secteur des petites exploitations agricoles, pourrait faire la différence dans beaucoup de pays d'Afrique (Sachs et al., 2004: 151–155). Ce type de stratégie d'investissement favorable aux pauvres est appuyé par des études qui préconisent l'établissement de liens intersectoriels entre les économies rurales et urbaines. En fait, beaucoup d'indications paraissent confirmer qu'une amélioration notable de la productivité dans le secteur agricole peut avoir des effets bénéfiques sur le reste de l'économie en réduisant le prix

des intrants industriels et des aliments achetés par les travailleurs de l'industrie, en élargissant les débouchés des produits de l'industrie et en accroissant les exportations, et partant, les recettes en devises.<sup>29</sup>

Enfin, dans son rapport, la Commission pour l'Afrique a énergiquement préconisé un accroissement de l'aide à l'Afrique, faisant valoir que les dividendes d'investissements à grande échelle seront indubitablement plus élevés aujourd'hui que demain et le seront encore plus pour peu que l'aide soit intégrée à une série cohérente de mesures plutôt que d'être décaissée sur une base fragmentaire. Sa conclusion est qu'une « masse critique d'investissements judicieux financés au moyen d'une aide accrue améliorera la situation sociale et accélérera l'expansion. Avec le temps cela, à son tour, générera les ressources intérieures nécessaires pour financer le développement, ce qui, à terme, devrait rendre l'aide moins nécessaire ». Dans ces propositions de priorités sectorielles, l'accent est mis très nettement sur la valorisation du capital humain et surtout sur la santé (y compris le traitement du VIH) et l'éducation, la raison tenant à l'impact que la mise en valeur du capital social peut avoir sur la création d'un capital productif, indépendamment même de la nécessité de renforcer le cadre institutionnel à l'intérieur duquel sont conçues et mises en œuvre les politiques.<sup>30</sup>

Si ces interprétations récentes d'une stratégie fondée sur une « grande poussée » reflètent des différences d'emphase, tous reconnaissent qu'elle ne peut être couronnée de succès que si un niveau minimum de gouvernance est en place.<sup>31</sup> La suggestion, implicite ou explicite dans le discours de ceux qui préconisent une « grande poussée », selon laquelle la plupart des pays d'Afrique ont considérablement progressé en matière de gouvernance économique et politique ces dernières années, n'est pas universellement acceptée. Comme indiqué ci-dessus, certains critiques ne font guère que répéter les arguments des années 70 fondés sur les « défaillances de l'État ». Toutefois, des questions plus sérieuses ont été soulevées s'agissant de savoir si les « structures de gouvernance nécessaires à la croissance » qui sont indispensables aux pays en développement pour gérer leurs ressources et leurs avoirs productifs, aussi bien nationaux qu'extérieurs (de manière à garantir une augmentation cumulative des revenus et de la productivité) existent véritablement dans les pays qui pourraient recevoir une aide (Kahn, 2006). L'érosion constante des capacités étatiques entraînée par les programmes d'ajustement structurel (dont il est question dans les sections suivantes) et l'exode des cerveaux qui affecte beaucoup de pays d'Afrique portent à conclure que, pour la fonction publique d'un grand nombre de pays d'Afrique, le principal problème tient non seulement à l'insuffisance

de compétences techniques mais aussi à la faiblesse de la rémunération et à un manque de moral.<sup>32</sup> Divers commentateurs ont également mis les donateurs en garde contre l' "erreur fatale" qu'ils commettraient en supposant qu'ils en savent déjà assez pour mettre sur pied une campagne ambitieuse d'éradication de la pauvreté mondiale en l'absence d'institutions nationales qui, par tâtonnements, sont indispensables pour découvrir ce qui donne véritablement des résultats au plan local.<sup>33</sup>

Ce que l'on sait, et de façon assez certaine, c'est que la tendance récente à assortir l'aide et les prêts officiels à de plus en plus de conditions (y compris des conditions visant à encourager la mise en place d'institutions appropriées) est le plus souvent allé à l'encontre du but recherché, autre raison qui déconseille une approche imposée à partir du sommet (CNUCED, 2002). On peut néanmoins tirer des expériences réussies un certain nombre d'enseignements qui portent à penser qu'un gros effort d'investissement peut aller de pair avec un apprentissage institutionnel afin d'établir une trajectoire de croissance rapide et soutenue. En particulier, le renforcement des capacités étatiques que cela suppose indubitablement interviendra dans bien des cas à mesure que la croissance s'accélère et que les transformations structurelles avancent. L'aide peut servir à renforcer ces capacités, surtout dans des domaines comme la gestion des finances publiques. En fait, aussi bien le rapport Sachs que le rapport de la Commission pour l'Afrique reconnaissent clairement que l'aide peut être utilement dirigée vers le renforcement des capacités de formulation des politiques, au moyen d'une assistance technique et une formation, pour accroître l'efficacité des mécanismes de conception, de suivi et d'évaluation. Simultanément, les efforts extérieurs visant à renforcer ces capacités doivent tenir compte de la nécessité de susciter un sentiment d'appropriation locale des programmes envisagés.

Un autre élément important tient à la nécessité de faire en sorte que les décideurs africains puissent apprendre des erreurs du passé. Il importe pour cela que les forces du marché puissent jouer un rôle plus important (bien que mesuré) que celui qui était autorisé par les politiques d'un grand nombre de régimes post-coloniaux, mais il faut aussi éliminer les erreurs qui ont accompagné les mesures de libéralisation, de stabilisation et de privatisation adoptées dans le cadre des programmes d'ajustement. Il faudra par ailleurs introduire une plus grande transparence dans les processus budgétaires et améliorer les mécanismes de suivi et de supervision, notamment grâce à une discussion plus ouverte avec les parties prenantes et les organes parlementaires. À ce propos, depuis 25 ans que l'aide est liée à des politiques d'ajustement structurel, l'on commence à

reconnaître, de plus en plus, qu'une augmentation de l'aide ne pourra permettre à beaucoup de pays d'échapper définitivement à la pauvreté que si l'accent est mis sur des politiques de croissance axées sur le développement et que s'il est donné aux pays de plus larges possibilités d'expérimenter et de mettre en œuvre des mesures différentes pour surmonter les contraintes spécifiques qui les empêchent de mobiliser leurs propres ressources.

Contrairement à ce que l'on pense généralement, la plupart des indications disponibles portent apparemment à conclure que l'aide peut effectivement stimuler la croissance. Cependant, cela n'est possible que si elle est fournie à une échelle appropriée et axée sur les objectifs appropriés. Les défaillances enregistrées à ce double point de vue au cours des 20 dernières années ont empêché l'aide de faire contrepoids aux différentes tendances qui ont freiné la croissance. En gros, l'on peut dire qu'aussi bien le volume que la qualité des investissements influent sur la croissance à long terme, et l'on ne peut pas tenir pour acquis que des « prix appropriés » se traduiront inévitablement par des investissements appropriés. L'on a vu dans cette section que, dans le cas de l'Afrique, cela signifiera très certainement que l'accent devra de nouveau être mis sur l'aide sectorielle, aussi bien dans l'industrie que dans l'agriculture, sur le développement de l'infrastructure et sur le renforcement du capital humain. De plus, il y aura sans doute de fortes complémentarités entre tous ces éléments. Il a été suggéré que l'on ne peut pas déterminer a priori ce que sera l'équilibre le plus judicieux. En fait, les perspectives des divers pays sont caractérisées par des contraintes différentes et, pour cibler l'aide de manière à les éliminer, il faudra savoir avec précision ce que sont les conditions locales. Cependant, pour mettre en pratique ces idées concernant l'efficacité de l'aide, il faudra également qu'existe l'architecture institutionnelle nécessaire pour la mobiliser et l'organiser. C'est ce que l'on verra dans la dernière section du présent rapport, mais il faut tout d'abord aborder un certain nombre de questions clés.

## **D. L'aide à l'œuvre: quelques questions clés**

Bien que l'engagement ait maintenant clairement été pris de doubler l'aide à l'Afrique, aussi bien les donateurs que les bénéficiaires reconnaissent qu'il reste beaucoup à faire pour l'organiser de manière à en maximiser l'impact. Un simple doublement de l'aide, surtout à l'Afrique subsaharienne, ne se traduira pas automatiquement par la réalisation des OMD, et encore moins des objectifs

de développement de caractère plus général. En fait, les sceptiques n'ont pas tardé à faire valoir qu'alors même que l'Afrique subsaharienne a reçu au total pour 390 milliards de dollars d'aide entre 1980 et 2004, le bilan généralement médiocre de l'activité économique de la région, où le revenu par habitant a baissé de 0,2 pour cent par an pendant la même période, montre que l'aide ne donne pas de résultats. Cependant, une comptabilité aussi simpliste ne saurait se substituer à une analyse économique rigoureuse de l'impact de l'aide. Il ne fait aucun doute que la « qualité » de l'aide est tout aussi importante que sa « quantité » et qu'une aide qui ne serait pas fournie ou utilisée judicieusement peut avoir des effets tout aussi néfastes que l'insuffisance de l'aide.<sup>34</sup>

Même en admettant qu'il n'y ait pas de corrélation automatique entre une augmentation de l'aide et la réalisation des objectifs visés dans les domaines économique et social et que l'aide puisse avoir des effets négatifs, l'on ne peut pas simplement accepter les arguments avancés par les sceptiques pour critiquer un doublement de l'aide à l'Afrique. Une approche plus constructive consisterait à se demander pourquoi l'aide n'a peut-être pas donné tous les résultats escomptés par le passé et à déterminer comment l'efficacité de l'aide pourrait être améliorée au cours des 10 prochaines années. Il s'agit d'un défi qui comporte des dimensions aussi bien institutionnelles que politiques car il dépend aussi bien du comportement que du sens des responsabilités des pays bénéficiaires et des pays donateurs. Or, comme on le verra bientôt, il existe une étroite corrélation entre ces comportements et ces responsabilités.

Du point de vue institutionnel, le problème peut être subdivisé en deux grandes séries de questions: les capacités d'absorption (du côté des bénéficiaires) et les modalités de l'aide (du côté des donateurs). Ces deux séries de questions ont été mentionnées pour expliquer pourquoi il pourra s'avérer difficile pour les pays d'Afrique d'utiliser efficacement une aide accrue de manière à pouvoir lancer une expansion autoentretenu sur l'ensemble du continent et réaliser ainsi les OMD. La présente section n'entend pas proposer des solutions concluantes à tous les problèmes que pourra soulever un doublement de l'aide mais simplement mettre en relief certaines des questions institutionnelles les plus pressantes et les plus persistantes à propos desquelles il faudra continuer à réfléchir si l'on veut que l'aide demeure un chapitre marquant de l'histoire, mais pour les bonnes raisons, à savoir qu'elle a réussi à lancer un processus autoentretenu de croissance et de développement.

## 1. Capacité d'absorption

Il est clair que l'aide au développement ne pourra jamais se substituer durablement à la mobilisation des ressources intérieures. Son objectif, dans son sens le plus général, est plutôt d'éliminer certaines des contraintes de caractère économique et social qui entravent la mobilisation de ces ressources et de remédier à certaines des lacunes qui pourraient autrement compromettre ou saper le processus. Il paraît néanmoins vraisemblable que la nature de ces lacunes et de ces contraintes influera également sur l'efficacité avec laquelle un pays bénéficiaire pourra utiliser les ressources supplémentaires mises à sa disposition par le biais de l'aide. Les pays se trouvent par conséquent en quelque sorte confrontés à un dilemme étant donné que leurs capacités d'absorber l'aide dépend, parfois très directement, de l'élimination des contraintes qui existent sur le plan de l'offre ainsi que des différentes contraintes institutionnelles (spécialement en matière de capital humain et de compétences) qui rendent en fait l'aide nécessaire.

Pour faire face à ce problème, il importe pour le pays bénéficiaire de mettre en place un programme cohérent en vue d'éliminer les différentes contraintes auxquelles il se heurte, et en particulier de convenir avec les donateurs d'un calendrier réaliste pour y parvenir. Un ingrédient indispensable au succès des politiques, dans tous les domaines, est une appréciation correcte des délais à prévoir pour qu'elles portent leurs fruits. L'on voit par conséquent que l'un des principaux objectifs de l'aide, quelle qu'elle soit, est de donner aux gouvernements bénéficiaires du temps et un « répit » suffisants pour s'attaquer à leurs problèmes structurels les plus sérieux sans pour autant imposer des coûts économiques et sociaux excessifs aux populations locales.

### a) Contraintes sur le plan de l'offre et distorsion des incitations

L'aide permet aux bénéficiaires d'accroître la consommation et l'investissement. Si, comme cela est généralement le cas, le montant dépensé n'est pas égal au montant absorbé, l'impact économique d'une aide accrue dépendra de la nature des politiques macroéconomiques (Gupta, Powell et Yang, 2006).<sup>35</sup> Selon la quantité de l'aide absorbée par la banque centrale (c'est-à-dire selon la proportion des devises provenant de l'aide que la banque centrale décide de vendre) et dépensée par l'État (c'est-à-dire selon le montant du déficit budgétaire

financé par l'aide), il existe indubitablement un risque d'aggravation des pressions inflationnistes. Si le taux de change nominal n'est pas automatiquement ajusté pour compenser ce risque (comme dans le cas d'un régime de taux de change fixes), le taux de change réel s'appréciera, ce qui portera atteinte à la compétitivité des exportations du pays et réduira le prix intérieur de ses importations. Un tel résultat, parfois appelé le « syndrome hollandais », crée la possibilité que les ressources supplémentaires provenant de l'aide puissent être plus que compensées par une diminution des ressources mobilisées localement, perpétuant ainsi la dépendance à l'égard de l'aide.<sup>44</sup> Cette conclusion suppose que le bénéficiaire de l'aide souffre de contraintes tenant principalement à l'offre plutôt qu'à la demande, ce qui n'est pas implausible. Cependant, plusieurs autres facteurs affecteront le résultat, notamment l'importance de la capacité sous-utilisée et la facilité avec laquelle elle peut être remise en route; le degré de flexibilité du taux de change; et les possibilités de libéraliser rapidement les échanges. De plus, si les autorités stérilisent l'apport de devises en vendant des bons d'État ou des obligations de la banque centrale d'une manière qui n'ait pas pour effet d'accroître la demande intérieure, le problème peut être évité. Cependant, cette stratégie équivaut à utiliser l'aide simplement pour accroître les recettes en devises d'un pays plutôt que d'accroître le pouvoir d'achat de ressources réelles (encadré 3).

### Encadré 3

#### LA GESTION DE L'AIDE

Selon certaines estimations, moins des deux tiers des apports de capitaux reçus par l'Afrique pendant les années 90 ont effectivement été utilisés pour acquérir des ressources réelles par le biais d'un financement du déficit de la balance des opérations courantes. Comme, pour une large part, les apports nets ont revêtu la forme d'aide publique au développement, cela implique qu'une proportion significative de l'aide a été détournée de l'acquisition de ressources, ce qui a réduit son impact sur l'investissement et la croissance (CNUCED, 2000a). Cette tendance, selon une étude plus récente de l'Organisation internationale du Travail, a persisté au début du XXIe siècle: les réserves en devises des pays d'Afrique subsaharienne en pourcentage de leur RNB sont passées d'environ 5 pour cent au début des années 90 à quelque 12 pour cent 10 ans plus tard (van der Hoeven et Lubker, 2006). Si cette situation devait perdurer, il existe un danger très réel qu'elle compromette l'efficacité que pourrait avoir un doublement de l'aide à l'Afrique en tant que moyen de stimuler le lien entre investissement et croissance.

### Encadré 3 (suite)

Plusieurs raisons plausibles peuvent évidemment justifier une utilisation de l'aide pour accroître les réserves, que ce soit pour veiller à ce qu'un manque de devises n'empêche pas d'acquérir les importations nécessaires à la croissance ou pour se prémunir contre l'instabilité et l'imprévisibilité des futurs flux d'aide ou contre d'autres chocs macroéconomiques ou comme stratégie visant à préserver un taux de change compétitif. Les informations disponibles portent néanmoins à penser que l'accumulation récente des réserves en devises de l'Afrique dépasse sensiblement les montants qui pourraient être requis pour financer les importations nécessaires.

Par conséquent, cette augmentation reflète en partie une attitude de défense pour éviter des attaques spéculatives sur la monnaie et une fuite de capitaux. En fait, les deux façons dont l'aide a été détournée de l'acquisition de ressources réelles sont étroitement liées. La fuite de capitaux accroît la probabilité d'une dépréciation de la monnaie et d'une attaque spéculative et exige par conséquent la constitution de réserves accrues. Pour se prémunir contre ce phénomène proprement dit, plus la fuite de capitaux est importante, et plus des réserves défensives sont nécessaires. Le détournement accru de l'aide et des autres apports de capitaux vers la lutte contre la fuite de capitaux et l'accumulation de réserves en Afrique a coïncidé avec la libéralisation progressive du compte de capital dans plusieurs pays de la région.<sup>a</sup> Cela conduit à s'interroger si l'aide accrue devrait continuer de s'accompagner de prescriptions, dictées par l'orthodoxie, concernant la libéralisation du compte de capital.

Si l'aide est doublée et si le compte de capital est libéralisé, il est probable qu'une proportion croissante de cette aide, en plus de celle qui est déjà utilisée à cette fin, sera simplement consacrée à la couverture de la fuite de capitaux et à l'accumulation de réserves. En fait, en présence du syndrome hollandais, il deviendra extrêmement difficile pour les pays qui reçoivent une aide substantielle et qui ont simultanément entrepris de libéraliser leur compte de capital de gérer leur monnaie. D'une part, les apports d'aide déboucheront vraisemblablement sur des pressions inflationnistes et sur une appréciation du taux de change réel qui exigera une dévaluation nominale correspondante. Si, simultanément, le compte de capital est libéralisé, l'idée que le taux de change est surévalué entraînera vraisemblablement une fuite de capitaux et des attaques spéculatives qui exerceront une nouvelle pression à la baisse de la monnaie, avec pour résultat probable des dépréciations ou dévaluations massives de la monnaie, avec toutes les conséquences négatives qu'elles comportent. Il s'agit là d'un argument qui milite puissamment contre une libéralisation orthodoxe du compte de capital.

**Encadré 3 (suite)**

Ce scénario est préoccupant si l'on considère qu'un taux de change surévalué constitue une menace pour la croissance en Afrique subsaharienne (FMI, 2005). En outre, des indications empiriques portent à penser qu'un taux de change bien géré est plus approprié pour les pays à faible revenu qu'un régime de taux de change flottants (Harrigan, 2006). Dans le cas des pays à faible revenu qui suivent une politique budgétaire judicieuse, un régime de taux de change fixe peut fort bien avoir des avantages à la fois en réduisant l'inflation et en encourageant la croissance (Hussein et al., 2005). S'inspirant de l'expérience de l'Ouganda, de la Tanzanie et du Mozambique pendant les années 90, Buffie et al. (2004) ont également suggéré qu'un taux de change géré est la formule à privilégier en présence d'apports considérables d'aide.

Il va de soi que le choix du régime dépendra des multiples objectifs que les décideurs d'un pays déterminé visent à un moment donné (Ocampo, 2005). Selon la plupart des observateurs, cependant, les pays à faible revenu ont tout intérêt à éviter de s'exposer à l'instabilité des mouvements de capitaux internationaux. Cela signifie qu'une libéralisation du compte de capital parallèlement à une augmentation marquée de l'aide ne permettra pas aux pays d'Afrique à faible revenu d'adopter le régime de taux de change le plus souhaitable. De ce fait, il existe un réel danger qu'apparaisse un cercle vicieux: plus le compte de capital sera libéralisé, et plus l'aide risque d'être utilisée pour compenser la fuite de capitaux et accroître les réserves, et par conséquent moindre sera la proportion de l'aide disponible pour acquérir des ressources productives et ainsi atténuer les goulets d'étranglement sur le plan de l'offre, ce qui à son tour, aura pour effet d'aggraver la menace d'inflation et de surévaluation du taux de change et partant le risque d'attaques spéculatives contre la monnaie et donc la nécessité de réserves encore plus conséquentes.

- a L'Égypte, le Kenya, Maurice et l'Ouganda, par exemple, ont entrepris de libéraliser totalement le compte de capital à la fin des années 90 et, dans tous ces pays sauf au Kenya, la fuite de capitaux s'est considérablement accélérée par rapport à ce qu'elle avait été pendant les années 80. En outre, le Kenya, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie ont enregistré des entrées de capitaux substantielles mais instables motivées par la recherche de bénéfices sur des opérations d'arbitrage du type de celles qui avaient contribué à la crise monétaire dans l'est de l'Asie en 1997 (Bhinda et al. 1999). Pour une discussion des régimes du compte de capital en Afrique, voir Ndikumana (2003).

S'il n'est pas géré comme il convient, un surcroît d'aide peut donner naissance au syndrome hollandais quel que soit le régime des taux de change. Cependant, la prévalence en Afrique, de facto de régimes de taux de change fixes (dans 24 des 44 pays d'Afrique qui communiquent des informations au FMI) a conduit certains observateurs à soutenir qu'étant donné qu'un quart seulement des apports de capitaux à l'Afrique pendant les années 90 ont servi à accumuler des réserves (en présence de secteurs financiers faibles et sous-développés), son apparition serait plus probable dans ces pays. Les informations disponibles ne permettent pas de dire de façon catégorique si cela a constitué un problème grave par le passé. Rajan et Subramanian (2005), par exemple, se fondant sur un échantillon assez restreint de pays pendant la période 1980–2000, signalent des « preuves concluantes » d'une appréciation des taux de change réels sous l'effet des apports d'aide (que ce soit à la suite d'une hausse des prix des intrants intermédiaires ou de pressions à l'augmentation du taux de change nominal), freinant ainsi le dynamisme du secteur manufacturier à forte intensité de main-d'œuvre qui serait normalement le moteur d'une croissance à long terme dans les pays pauvres. Toutefois, les liens de causalité qui sont mis en relief dans leur analyse ne vont pas sans soulever un certain nombre de problèmes. Leurs conclusions sont les plus solides pour les années 80, bien que l'impact de l'aide sur les taux de change semble plus faible que pendant les années 90. En fait, il paraît plus probable que les chocs extérieurs du début des années 80, qui ont sapé la capacité du secteur manufacturier, et en particulier du secteur d'exportation, en ont également entraîné une augmentation de l'aide (y compris sous forme de prêts à l'ajustement). Le FMI (2003: 21–22) est parvenu à la conclusion qu'il ne faut pas exagérer la crainte provoquée par le syndrome hollandais, faisant observer que doubler l'aide pour la porter de 10 à 20 pour cent du PIB se traduirait, en moyenne, par une appréciation réelle de 6 pour cent, voire moins si l'aide est dépensée pour accroître les importations.<sup>37</sup>

La réponse appropriée, face à la menace présentée par le syndrome hollandais, consiste clairement non pas à réduire les promesses d'aide mais plutôt à essayer de déterminer comment le problème peut être résolu sans compromettre les objectifs de développement en général. Il faut pour cela, entre autres, que les gouvernements s'emploient à promouvoir la stabilité macroéconomique mais aient une marge de manœuvre suffisante pour gérer les apports d'aide extérieure de tous types (Ocampo, 2005). Cependant, toute solution, pour être viable, doit manifestement faire en sorte que l'aide soit utilisée pour aider à éliminer les goulets d'étranglement qui existent sur le plan de l'offre de sorte que l'augmentation connexe de la demande n'entraîne pas de pressions inflationnistes excessives.

Cela signifie essentiellement que l'aide doit être utilisée pour financer des « investissements de nature à améliorer la productivité » (FMI, 2003). Cependant, comme une pénurie de devises est à craindre lorsque la croissance s'accélère, l'aide doit également être utilisée de manière à accroître les recettes en devises. Ces conclusions mettent en relief la nécessité de mettre en œuvre en Afrique des stratégies de développement ne visant pas seulement à réduire la pauvreté au moyen d'une augmentation des dépenses sociales dans les secteurs de la santé et de l'éducation: de telles dépenses, à la différence de celles qui sont consacrées aux secteurs productifs et à l'infrastructure économique, ne pourront vraisemblablement pas, tout au moins dans une perspective à court et moyen termes, atténuer les goulets d'étranglement sur le plan de l'offre ou générer des recettes en devises.

L'aide peut également fausser les incitations autrement que par le biais des pressions inflationnistes et des pressions sur les taux de change. Le fait que, fréquemment, les procédures budgétaires des donateurs eux-mêmes qui dictent le rythme des décaissements, sont souvent détachées des engagements convenus étant donné que les organismes d'aide au développement (qui assument les engagements) ne sont pas les mêmes institutions que celles qui les approuvent (les parlements) ou qui contrôlent et décaissent les crédits budgétaires (les ministères des finances) est une source potentielle d'imprévisibilité des flux d'aide. À cela vient s'ajouter le fait que les décaissements tendent à être constamment inférieurs aux engagements,<sup>38</sup> le résultat étant un schéma de fourniture de l'aide qui n'est pas synchronisé avec le cycle budgétaire et les besoins de financement des bénéficiaires. En fait, dans la mesure où ils augmentent et diminuent parallèlement aux cycles économiques des pays donateurs, à l'évolution des politiques de ces derniers et aux révisions périodiques des politiques des pays bénéficiaires, les flux d'aide peuvent, comme les flux de capitaux privés, entraîner des chocs et introduire une plus grande instabilité dans l'économie des pays bénéficiaires. L'on a estimé que, dans certains pays d'Afrique, il y a eu des « chocs de l'aide » (mesurés par l'écart entre les engagements et les décaissements) de l'ordre de 4 pour cent du RNB, ce qui a eu des conséquences particulièrement dévastatrices pour certains secteurs dans les pays lourdement tributaires de l'aide extérieure (PNUD, 2005: 98). Une telle situation ne contribue guère à compenser les effets de chocs extérieurs, auxquels l'Afrique est particulièrement vulnérable. L'on peut même dire qu'il existe apparemment une corrélation positive entre l'aide et d'autres variables macroéconomiques comme les recettes budgétaires et les recettes d'exportation (CNUCED, 2000b). La complémentarité entre une bonne part de l'aide bilatérale et les ressources monétaires intérieures

des pays bénéficiaires renforce le caractère cyclique du système de fourniture de l'aide, des chocs extérieurs empêchant les gouvernements bénéficiaires de fournir le financement de contrepartie requis et retardant ainsi le décaissement de l'aide. Or, ces problèmes risquent fort d'être exacerbés si l'aide répond à un comportement grégaire de la part des donateurs qui les conduit à concentrer leur aide dans un petit nombre de pays qui sont cependant vulnérables eux aussi à une réduction de l'aide si les perceptions changent soudainement. Le caractère erratique et imprévisible de décaissement de l'aide non seulement constitue une menace pour la stabilité des politiques macroéconomiques mais peut également compromettre la planification des investissements publics, surtout dans des domaines comme l'infrastructure, la santé et l'éducation, dans lesquels des engagements à long terme sont indispensables.

Les opérations des institutions financières internationales sont fréquemment venues exagérer encore les problèmes découlant de la multiplicité des donateurs et du manque de coordination du système de fourniture de l'aide. L'aide-programme, comme les prêts accordés par le FMI et la Banque mondiale pour promouvoir des réformes politiques, qui ont pour but de combler les déficits de la balance courante et du budget, a fréquemment un effet cyclique. Par exemple, une dégradation des termes de l'échange peut fréquemment affecter des recettes publiques et l'équilibre budgétaire; si cela résulte du dérapage d'un programme du FMI, par exemple, il se peut que le pays se trouve confronté à une suspension du soutien budgétaire fourni par les donateurs bilatéraux, ce qui ne fait qu'aggraver la crise. Toute la logique du système de fourniture de l'aide crée par conséquent un risque, qui est d'exagérer plutôt que de contrebalancer l'impact cyclique produit par les chocs extérieurs.

D'innombrables recherches portant sur différents pays confirment que l'aide est instable et cyclique,<sup>39</sup> situation qui ne paraît guère s'être améliorée ces dernières années en dépit des engagements pris et des exhortations lancées en vue de réduire l'instabilité de l'aide en liant les décaissements aux cycles budgétaires des gouvernements: cette instabilité s'est accrue entre la fin des années 90 et est demeurée élevée au début des années 2000 par rapport à ce qu'elle était pendant les années 70 et 80. De ce fait, les modifications apportées à la conception des programmes et les efforts déployés pour promouvoir un sentiment local d'appropriation, y compris la coordination accrue entre les donateurs découlant, entre autres, du processus d'élaboration des DSRP depuis 1999, n'ont pas réduit l'instabilité. En fait, celle-ci a été plus forte depuis que sont établis des DSRP (2000–2003) que précédemment (1995–1998) et elle a

été beaucoup plus élevée pour plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, dont l'Ouganda, la République-Unie de Tanzanie et le Rwanda.

L'un des arguments avancés depuis longtemps par les sceptiques est que, du fait de sa « fongibilité », l'aide peut donner lieu à des abus qui affectent directement les perspectives de croissance et, ce faisant, fausse le comportement des acteurs économiques en encourageant des activités non productives fondées sur une situation de rente. En quelques mots, si l'aide sert à financer une école que le gouvernement bénéficiaire aurait construite en tout état de cause, cela libère des ressources publiques qui peuvent être consacrées à autre chose, par exemple des palais présidentiels ou du matériel militaire, ou bien servir à consolider la base politique locale, ce qui est alors à toutes fins utiles la réelle contribution représentée par l'aide. Cela est particulièrement dangereux lorsque les fonds sont détournés vers une consommation personnelle ou lorsque la motivation prééminente est le clientélisme politique. Le problème sera moins sérieux si l'aide sert à financer une activité nouvelle que le gouvernement n'aurait pas eu les moyens d'entreprendre ou si le processus budgétaire du pays intéressé est transparent et est axé en priorité sur des objectifs de développement. De plus, étant donné que le gouvernement sait mieux que le donateur comment l'aide peut être utilisée dans les meilleures conditions, la fongibilité de l'aide peut en fait promouvoir la croissance. Quoi qu'il en soit, si le gouvernement bénéficiaire oriente déjà ses ressources vers des objectifs appropriés, le problème ne se pose pas.<sup>40</sup>

Trop fréquemment, toutefois, les critiques fondées sur la fongibilité de l'aide sont simplement un prétexte pour attribuer un effet de distorsion à toute forme d'intervention de l'État dans le fonctionnement d'une économie de marché, particulièrement par le biais de comportements tendant à exploiter des situations de rente.<sup>41</sup> Il importe néanmoins de s'interroger sur le point de savoir comment une poussée d'aide pourrait émousser les incitations à la croissance par le biais d'une action malavisée de l'État. Une possibilité évidente est que l'aide fasse s'apparaître comme moins urgentes les réformes indispensables. Il s'agit d'une situation proche du problème lié à l'aléa moral, les bénéficiaires ayant le sentiment qu'ils peuvent dépenser l'aide fournie sans guère de contrôle, dans la certitude que les donateurs continueront de les tirer d'affaire.<sup>42</sup> Le problème a fréquemment été lié aux considérations géopolitiques de la guerre froide. Le raisonnement a été étendu au « manque d'obligation redditionnelle de nombreux systèmes politiques africains » (Killick, 2005), dont l'opposition aux réformes dont ils ne veulent pas ne risque guère d'être surmontée par des promesses d'aide,

soit parce que la surveillance est trop faible, soit parce que les donateurs sont poussés à continuer de fournir une aide alors même que les objectifs politiques convenus ne sont pas atteints.<sup>43</sup>

L'on peut également se demander quelle est la gravité de cet aléa moral étant donné la surveillance accrue qu'exercent les institutions multilatérales ainsi que les groupes de la société civile et la menace d'un retrait de l'aide, crédible depuis la diminution des flux d'aide enregistrée pendant les années 80. De plus, le fait que, d'une manière générale, les donateurs évitent l'aide-programme porte à penser que le problème est facilement exagéré. Néanmoins, le passé peut ne pas être un guide utile pour l'avenir si, à la suite du doublement de l'aide, l'aide programmée doit être accrue et si les donateurs considèrent qu'il y a là un problème, de sorte que cette perception suffise à affecter leur allocation de l'aide. Il est certain que les économistes ont compris qu'une mauvaise sélection, en présence d'un aléa moral, peut déboucher sur des résultats non souhaités (ou autres qu'optimaux) (Martens et al., 2002). Les nouvelles procédures de sélection adoptées par les donateurs bilatéraux font déjà apparaître une distribution déséquilibrée, les favoris recevant plus d'aide que prévu et les « orphelins de l'aide » moins. Lorsque ces procédures de sélection comportent des critères fondés sur les performances institutionnelles, il existe un réel danger de parti-pris immédiat contre les pays à faible revenu. Chacun s'accorde aujourd'hui à reconnaître qu'il s'agit-là d'un problème pressant pour les « États fragiles » qui, presque par définition, ont eu une histoire institutionnelle difficile.<sup>44</sup> Cependant, le problème est plus général.<sup>45</sup> Très peu de pays d'Afrique subsaharienne combinent de faibles taux de croissance et des niveaux élevés de pauvreté et des administrations solides et efficaces. La réaction appropriée (comme on le verra plus loin) consiste à appuyer le développement d'une administration locale compétente et à faire en sorte que les pouvoirs publics soient responsables de leurs actes devant les électeurs et les citoyens. Comme cela n'arrivera pas du jour au lendemain, le suivi et la coordination de l'aide demeureront une question délicate dans de nombreux pays. La façon dont cette question sera réglée sera la pierre de touche de toute nouvelle architecture de l'aide.

Pour évaluer l'effet de distorsion que la fongibilité de l'aide pourrait avoir, l'on peut également déterminer si l'augmentation de l'aide réduit les efforts de perception des impôts de la part des bénéficiaires, situation qui risque fort de déboucher sur une culture de « dépendance à l'égard de l'aide ». Le choix du régime fiscal à appliquer relève évidemment de la prérogative des gouvernements souverains et il n'existe pas de modèle qui soit optimal pour

tous les pays et pour toutes les occasions. Le FMI a suggéré que, dans les pays en développement, le ratio entre l'impôt et le PIB devrait être de 15 à 20 pour cent (Gupta, Powell et Yang, 2006: 27). Selon une étude récente portant sur 120 pays en développement, le ratio moyen entre l'impôt et le PIB était de 20 pour cent, soit un chiffre très proche de la moyenne actuelle pour l'Afrique subsaharienne (19,4 pour cent). En fait, étant donné l'étendue de l'économie non structurée dans nombre de ces pays, l'effort fiscal est apparemment robuste (Commission pour l'Afrique, 2005:306). Une étude récente de l'impact budgétaire de l'aide au Ghana entre 1966 et 1998 est parvenue à la conclusion que l'aide avait tendance à encourager à la fois une augmentation des dépenses courantes et un effort fiscal accru, les décideurs considérant l'aide comme un substitut des emprunts intérieurs. L'Éthiopie a elle aussi porté son ratio entre l'impôt et le PIB de 11 à 15 pour cent depuis 1998 alors même que l'aide qui lui a été fournie a triplé (PNUD, 2005: 97). Cela porte à conclure qu'une augmentation de l'aide n'est pas nécessairement incompatible avec de saines politiques fiscales (Osei et al., 2005).<sup>46</sup>

Un aspect important du lien entre l'aide et l'impôt est particulièrement pertinent pour la situation en Afrique. Il arrive fréquemment que, si les bénéficiaires de l'aide libéralisent simultanément les échanges, soit parce qu'une telle condition leur est imposée, soit pour mieux absorber les apports de fonds, les recettes provenant des taxes sur le commerce extérieur (source particulièrement importante de recettes publiques dans la plupart des pays pauvres) diminuent, ce qui intensifie les pressions budgétaires et complique encore plus le processus de mobilisation de ressources internes. Il est indubitable que, dans les pays d'Afrique, la libéralisation des échanges (aux plans aussi bien unilatéral que multilatéral) a eu pour effet de réduire les recettes publiques.<sup>47</sup> Une étude récente a constaté qu'en moyenne, les pays à faible revenu (principalement d'Afrique) ne pouvaient recouvrer au moyen d'une libéralisation des échanges que 30 pour cent environ du montant de la diminution des recettes fiscales (Baunsgaard et Keen, 2005: 22). Cela soulève, une fois de plus, des questions évidentes quant à la cohérence des conseils qui sont donnés à ces pays dans le contexte des conditions auxquelles l'aide est subordonnée.

Un dernier aspect du problème de fongibilité tient au risque que l'augmentation des dépenses publiques n'évince l'épargne et les investissements privés, ce qui peut arriver si le processus d'absorption de l'aide entraîne une hausse des taux d'intérêt nationaux ou si l'aide accroît la propension marginale à consommer et réduit ainsi l'épargne intérieure. Certaines études empiriques anciennes

(Griffin, 1970) ont constaté l'existence d'une corrélation négative entre l'aide et l'épargne intérieure dans les pays bénéficiaires, possibilité qu'ont saisie les sceptiques pour faire valoir que l'aide visant à combler l'écart entre l'épargne intérieure et l'investissement peut en fait le creuser et déboucher sur une dépendance à l'égard de l'aide plutôt que sur une croissance autoentretenu. Dans ce cas également, indépendamment des problèmes de méthodologie qui affectent toutes les estimations empiriques de la corrélation entre l'aide et l'épargne intérieure, un tel résultat n'est aucunement inévitable et, en fait, n'a pas été confirmé par des recherches plus récentes. Peut-être plus importantes sont les indications selon lesquelles les investissements publics encourageraient les investissements privés, résultat qui paraît être particulièrement net en Afrique subsaharienne, bien que la situation varie beaucoup d'un pays à l'autre (Gupta, Powell et Yang, 2006: 27).

Le problème le plus sérieux que soulève peut-être la fongibilité concerne non pas simplement la capture de l'APD par les élites dirigeantes mais le fait que, par la suite, elles n'utilisent les rentes connexes pour des investissements productifs, que ce soit comme résultat naturel des forces du marché telles que celles-ci fonctionnent au sein de ces sociétés, soit en raison de collusion et de pratiques illégales, soit même sous l'effet des deux séries de forces. Ce phénomène a été lié à la façon dont l'aide génère un important apport de recettes qui est dissocié de l'activité économique sous-jacente, caractéristique qu'elle partage, jusqu'à un certain point, avec les rentes provenant des ressources naturelles. L'allocation inappropriée des rentes qui en résulte peut retarder le développement par le biais d'une fuite de capitaux qui se traduit par une insuffisance des investissements dans les capacités productives ou bien dans la valorisation du capital humain et l'infrastructure physique. Une étude récente a constaté que ce type de comportement de la part des élites locales a eu un effet de distorsion sur la croissance au Kenya et en Mauritanie et dans une certaine mesure aussi en Mozambique (Auty, 2006). De plus, en pareilles circonstances, l'engagement qui a été pris de doubler l'aide à l'Afrique pourrait rapidement perdre le soutien politique dont il jouit actuellement et dissiper l'élan acquis dans les pays donateurs si l'aide apparaît comme soutenant des « régimes kleptocratiques » dont les élites sont plus riches que le contribuable moyen des pays donateurs.<sup>48</sup>

Sans nier la possibilité que l'aide crée des problèmes d'incitation, il est clair que, dans la pratique, tout dépendra des circonstances propres à chaque pays, et notamment de la solidité et de l'indépendance de l'administration locale, du degré de cohérence entre les objectifs des donateurs et ceux des bénéficiaires et

de la marge de manœuvre disponible – et de la façon dont celle-ci sera utilisée – pour gérer les apports d'aide. Les efforts à entreprendre pour améliorer la cohérence des activités des donateurs et les coordonner avec les objectifs des pays bénéficiaires seront discutés dans la section E.2, qui reflète également un certain nombre d'enseignements tirés de la mise en œuvre du Plan Marshall, dans le contexte duquel se sont posées des questions semblables en 1947.

## b) Contraintes institutionnelles et humaines

Les sceptiques n'ont pas tardé à appeler l'attention sur les rendements décroissants de l'aide qui, sans égard aux résultats passés et à l'amélioration de la qualité de sa gestion, conduiraient à douter sérieusement de l'impact que pourrait avoir un doublement rapide des flux d'aide. Toutefois, les spécialistes ne sont pas du même avis quant au seuil de saturation de l'aide à partir duquel apparaîtraient des rendements décroissants, les estimations variant entre 4 pour cent du PIB et, à l'autre extrême 50 pour cent.<sup>49</sup> Dans ce contexte, le tableau de l'Annexe illustre le ratio entre l'aide et le PIB enregistré en 2004 pour la plupart des pays d'Afrique, avec des projections jusqu'en 2020, sur la base de l'hypothèse que l'aide à tous ces pays sera doublée jusqu'en 2015 et demeurera à ce niveau jusqu'en 2020. Le ratio moyen en 2004 est de 4,8 pour cent, soit à l'extrême inférieur du spectre de saturation, trois des 47 pays seulement dépassant l'extrémité supérieure du spectre. Ce qui peut advenir après un doublement de l'aide dépendra essentiellement de l'évolution de la croissance économique. Le tableau suggère qu'un taux de croissance de 6 pour cent sera nécessaire pour maintenir la stabilité de ce ratio et que celui-ci commencera à baisser nettement si ce taux de croissance est maintenu lorsque l'aide cessera d'augmenter, après 2015. Toutefois, si le taux annuel de croissance n'est que de 2 pour cent par an, près de la moitié de l'échantillon se rapproche du milieu du spectre de saturation, bien que quatre pays seulement dépassent la limite supérieure. Beaucoup dépend, manifestement, du taux de croissance économique.

Que les pays d'Afrique aient ou non à l'heure actuelle les capacités institutionnelles et humaines nécessaires pour absorber une aide deux fois plus importante, chacun s'accorde à reconnaître que la capacité de concevoir et de mettre en œuvre des politiques adaptées aux conditions et aux besoins locaux, ainsi que des mécanismes de nature à garantir l'obligation redditionnelle des dirigeants politiques et des décideurs peu performants, sont des éléments préalables indispensables au bon fonctionnement du secteur public en Afrique

subsaharienne (Commission pour l'Afrique, 2005). Pour une large part, la discussion concernant le secteur public en Afrique tient pour acquis qu'il est pléthorique et dominé par des dirigeants soucieux de maximiser leurs rentes et dont on ne peut guère attendre qu'ils dépensent judicieusement un quelconque surcroît d'aide (Bates, 1981). Or, il arrive trop souvent que cette vision de l'activité de l'État et des politiques publiques en Afrique soit fondée sur une lecture erronée de l'histoire économique du continent, méconnaissant les solides résultats obtenus par un certain nombre de pays jusqu'au deuxième choc pétrolier (Mkandawire, 2001: 303–304). Plus généralement, cette vision est indûment influencée par le discours antiétatique qui a marqué le regain de néolibéralisme qui a caractérisé beaucoup de démocraties occidentales depuis le début des années 80 et qui est fondé davantage sur des préférences idéologiques que sur une analyse soignée du rôle et de l'efficacité de l'État.

En fait, l'augmentation nominale de l'aide à l'Afrique entre la fin des années 70 et le début des années 90 a coïncidé avec un recul général de l'activité de l'État, phénomène qu'un observateur a décrit comme « un retour complet à la non-intervention de l'époque précoloniale, mais avec l'effet supplémentaire d'hystérésis provenant des chocs passés lié à des capacités institutionnelles aujourd'hui sérieusement érodées, à la dégradation de la qualité et de la portée des services sociaux et des services d'infrastructure et à une situation budgétaire extrêmement vulnérable aux variations de l'aide extérieure » (Aron, 1996: 117). En fait, selon une étude de la Banque mondiale, « dans beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne, la fonction publique s'est nettement dégradée à presque tous égards depuis 1970. Depuis le début des années 80, une succession de programmes de stabilisation budgétaire a ramené l'emploi public en Afrique au niveau le plus faible de toutes les régions en développement » (Schiavo-Campo, 1996).

Simultanément, comme l'ont fait remarquer différents observateurs, la multiplicité de donateurs, dont tous ont élargi leurs programmes d'aide, fait ployer les administrations affaiblies des pays bénéficiaires sous une prolifération de procédures, qu'il s'agisse de négociations, de rapports ou de supervision. En 2002, les pays d'Afrique subsaharienne devaient habituellement traiter avec plus d'une trentaine de donateurs (PNUD, 2005: 100). En 2003, la République-Unie de Tanzanie a accueilli 230 missions de donateurs, indépendamment des réunions normales, et il y avait dans le pays 650 projets appuyés par des donateurs, réalisés par les ministères nationaux ou les administrations locales; l'Éthiopie a reçu 200 missions, le Sénégal 150, le Mozambique 140 et la Zambie 120 (Liebenthal et

Wangwe, 2006: 5). Dans le même temps, les négociations concernant la gestion de la dette (y compris dans le contexte de l'Initiative en faveur des PPT) et les processus d'élaboration des DSRP exigent un investissement considérable de temps et d'énergie de la part des agents publics. Il devient extrêmement difficile, voire impossible, d'absorber et d'utiliser efficacement le surcroît d'aide lorsque tant d'énergie professionnelle et de capital politique est dissipé dans les rapports avec les organismes donateurs, ce qui ne fait que détourner l'attention de la nécessité de mobiliser les ressources intérieures et de dégager un consensus autour du programme de développement (Kanbur, 2000: 419; Knack et Rahman, 2004). Le problème est encore amplifié par la prolifération des ONG qui sont chargées de décaisser l'aide. En fait, il existe un très réel danger d'apparition d'un cercle vicieux, des institutions étatiques affaiblies encourageant les donateurs à les court-circuiter, ce qui ne fait qu'éroder encore plus les capacités de l'État et acheminer une proportion toujours croissante de l'aide par le biais de projets et d'organisations non gouvernementales.

L'on se trouve également en présence d'un environnement qui peut être un terrain fertile pour la corruption, au niveau aussi bien des ministères que des administrations locales. Il est compréhensible que les donateurs voient dans la corruption un problème capital et, ces dernières années, les dirigeants africains se sont engagés à améliorer la transparence, le suivi et l'obligation redditionnelle dans la gestion de l'aide. Il est indubitablement possible de faire mieux pour isoler l'administration et la mettre à l'abri de pressions politiques et financières et pour réformer les fonctions publiques. Il existe également un risque de capture de l'État par les intérêts privés. D'ailleurs, l'accent qui a été mis constamment sur le développement du secteur privé au cours des vingt dernières années, particulièrement grâce à la promotion de l'investissement étranger direct et à l'ouverture du compte de capital, joint à l'affaiblissement du secteur étatique et à l'insuffisance du cadre réglementaire et juridique, a probablement encouragé la corruption de l'Afrique plus que l'aide en tant que telle, surtout si l'on considère que celle-ci n'a cessé de diminuer pendant une bonne part des années 90 (CNUCED, 2002: 55–57).<sup>50</sup> Il n'en demeure sans doute pas moins, comme suggéré par les études réalisées sur place par la Banque mondiale, que les problèmes les plus pressants, pour les pauvres du continent, sont liés aux irrégularités et au manque de considération qui caractérisent leurs rapports quotidiens avec les agents publics responsables des services sociaux et de l'ensemble des services administratifs locaux (Narayan et al., 2000).

C'est dans ce contexte d'institutions étatiques surchargées et dépourvues de ressources et d'administrations affaiblies que le doublement envisagé de l'aide soulève un certain nombre de questions brûlantes liées au renforcement des capacités étatiques. L'aide peut indubitablement être utilisée pour renforcer les capacités nécessaires, promouvoir les réformes requises pour réparer les institutions du secteur public et promouvoir la croissance. D'un autre côté, elle peut émousser l'obligation redditionnelle et affaiblir les capacités s'il apparaît que les politiques sont imposées par les donateurs et que l'aide va de pair avec « une multiplicité de conditions, de procédures et d'exigences confuses » (Schneider, 2005: 90). Les faits portent à conclure que la prolifération de projets financés par différents donateurs peut affecter la gouvernance, le sentiment d'appropriation nationale et les engagements de dépenses prioritaires. Les organismes donateurs peuvent saper les capacités administratives dans les pays bénéficiaires en mettant en place des structures parallèles et en débauchant les fonctionnaires compétents de l'administration, et ces pratiques risquent fort de se multiplier à mesure qu'ils prolifèrent.<sup>51</sup> Une étude récente, par exemple, a constaté l'existence d'un lien de causalité entre la fragmentation des donateurs et la médiocrité des services administratifs dans un échantillon de 96 pays en développement et que l'étendue de cette fragmentation et de ses effets néfastes était encore plus grande dans un sous-échantillon de 30 pays d'Afrique subsaharienne (Knack et Rahman, 2004). En outre, si les donateurs privilégient des secteurs comme ceux de la santé et de l'éducation, ils risquent ainsi de détourner les ressources institutionnelles et humaines disponibles des secteurs moins favorisés. L'on a également constaté, par exemple, que dans plusieurs pays d'Afrique, l'appui accordé aux ministères de la santé et de l'éducation ainsi qu'aux ministères des finances en matière de soutien budgétaire et d'élaboration des DSRP a exercé une ponction sur les ressources humaines et matérielles des autres ministères et a compromis leur capacité de défendre leurs propres programmes dans le contexte des négociations budgétaires. Au Malawi, par exemple, des ministères comme ceux de l'agriculture et du commerce et de l'industrie se sont trouvés sérieusement affaiblis (Booth et al., 2006). Cela risque également de fausser les allocations de crédits entre ministères ou programmes. Ainsi, du fait de l'attention et des ressources accordées par la communauté internationale à la lutte contre le VIH/SIDA, il risque d'être plus difficile d'accroître les dépenses pour combattre d'autres maladies fatales ou d'autres maladies chroniques.

La réforme et le renforcement des fonctions publiques nationales en Afrique ne pourront pas se faire du jour au lendemain en prévision d'un doublement de l'aide, même si une partie de celle-ci est utilisée à cette fin (Stockmayer, 2005).

Il s'agit en effet d'un processus continu, complexe et délicat. Cela dit, il existe d'innombrables réussites pouvant servir de modèles, y compris en Afrique, dont certaines nées de périodes de crises économiques et politiques.<sup>52</sup> Il est vrai aussi que les politiques encouragées par les principaux donateurs au cours des vingt dernières années, voire davantage, et bien que fréquemment présentées comme plus faciles à administrer, ont permis aux décideurs de se familiariser avec la nécessité de concilier des objectifs et des instruments divers et d'opérer des arbitrages difficiles.

Il n'est pas inutile d'établir une distinction entre les divers degrés de contrainte auxquels sont confrontés les acteurs étatiques. Même si les ministères du gouvernement central peuvent manquer de personnel, et notamment de décideurs avisés ainsi que de comptables et de juristes capables de gérer un surcroît d'aide, c'est fréquemment l'inverse qui est le cas au niveau des administrations locales. Partout en Afrique, les agents de district, agents de vulgarisation et agents sanitaires locaux manquent de ressources et ne peuvent pas exploiter pleinement leurs compétences (White, 2005). L'aide, en les dotant du matériel et des ressources requis, pourrait beaucoup contribuer à mobiliser leurs capacités sous-utilisées. Les donateurs auraient par conséquent intérêt à s'employer de façon plus ingénieuse à mobiliser les institutions des administrations locales pour les aider à canaliser l'aide, approche qui irait dans le sens des propos tenus par beaucoup de donateurs pour mettre en relief la nécessité de décentraliser dans les pays en développement. Ce serait néanmoins une erreur que de vouloir court-circuiter les autorités centrales, lesquelles, en tout état de cause, doivent en définitive assumer la pleine responsabilité de l'action de l'administration à tous les niveaux. Les études de Conyers et Mellors (2005) contiennent de bons exemples qui montrent que, dans plusieurs pays d'Afrique, l'aide a été canalisée par le biais d'organismes gouvernementaux et intégrée aux efforts visant à renforcer les capacités des administrations locales élues d'une façon qui a également resserré les liens entre les ministères du gouvernement central et les administrations locales. Comme on le verra plus loin, il s'agit là d'un élément indissociable du processus consistant à acheminer l'aide par le biais d'un soutien budgétaire en même temps que sont déployés des efforts visant à consolider les systèmes de finances publiques.

Même au niveau du gouvernement central, des problèmes de capacité d'absorption ne sont pas inévitables. L'aide elle-même peut aider à les surmonter si elle est utilisée efficacement pour développer les capacités institutionnelles et les ressources humaines des bénéficiaires. L'affaiblissement des structures

de l'État n'est pas un obstacle insurmontable à une augmentation de l'aide pas plus qu'il n'en constitue un résultat inévitable. Aussi bien les donateurs que les bénéficiaires doivent reconnaître que la qualité de l'aide, la gouvernance et les politiques économiques peuvent s'améliorer avec le temps. L'accent qui est mis actuellement sur l'"appropriation", l'"obligation redditionnelle" et la « transparence » reflète incontestablement un souhait, de la part des donateurs, de s'éloigner des théories antiétatiques qui ont prédominé dans les stratégies suivies au cours des quelque vingt dernières années et a ainsi permis à un certain nombre de pays de commencer à mettre en œuvre des programmes plus ambitieux de renforcement des capacités étatiques qui exigent de profondes réformes des systèmes de gouvernance, notamment dans les domaines du droit et de la justice, une refonte des fonctions publiques, l'inversion de l'exode des cerveaux et la reconstruction des principales institutions de formation.

## 2. Fourniture de l'aide

Les donateurs se montrent de plus en plus conscients de ce que leurs propres actions et leur propre comportement sont tout aussi importants, pour l'efficacité de l'aide, que ceux des bénéficiaires. L'emploi d'expressions comme « responsabilité mutuelle », « partenariats » et « concertation », dans l'actuel jargon de l'aide, est d'ailleurs une claire reconnaissance des erreurs du passé. Comme indiqué dans la Déclaration de Paris, les objectifs des donateurs consistent désormais à appuyer systématiquement les plans élaborés par les bénéficiaires pour réaliser leurs objectifs de développement, à avoir davantage recours aux systèmes nationaux d'administration et à améliorer la coordination et la prévisibilité de l'action des multiples intervenants (Rogerson, 2005).

Reconnaître que les choses sont ce qu'elles sont est déjà un important pas en avant. Beaucoup moins certaine est cependant la question de savoir comment la dimension multilatérale doit être intégrée à un système plus efficace de fourniture de l'aide. Comme indiqué ci-dessus, l'aide multilatérale de l'Afrique ne représente actuellement que moins de 30 pour cent du total, et la légère augmentation enregistrée au cours des 10 dernières années a été imputable essentiellement aux programmes de réduction de la dette. La résistance à une approche plus multilatérale s'explique en partie par l'influence que continuent d'avoir les idées géopolitiques de la guerre froide, par les incertitudes qui subsistent quant au rôle du système des Nations Unies dans les programmes d'aide, par les doutes que suscitent les rôles changeants des institutions financières internationales et

aussi par le manque de cohérence qui semble généralement caractériser l'action des institutions multilatérales de développement en général. Simultanément, les donateurs ont répugné à réduire la proportion de l'aide fournie sous forme d'appui aux projets (avec l'influence qu'elle leur donne), ce qui serait une conséquence probable de toute multilatéralisation accrue de la fourniture de l'aide.

La présente section passe en revue certaines des principales questions qu'ont mises en relief les discussions récentes concernant la fourniture de l'aide et indique certains des principes qui pourraient guider une multilatéralisation accrue du financement du développement de l'Afrique.

### **a) Politique et biens publics**

Il y a aujourd'hui dans le monde en développement environ 75 organismes d'aide publique: 40 organismes bilatéraux, 20 organismes multilatéraux et 15 organismes des Nations Unies. L'on a constaté récemment une vague de nouveaux arrivés, comme la Chine, l'Inde, la Thaïlande, les pays ayant nouvellement adhéré à l'Union européenne et même l'Écosse, qui ont mis sur pied leurs programmes et de nouveaux fonds, comme le « Millennium Challenge Account » et le Fonds mondial pour la lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme (FMSTP). Depuis que l'engagement a été pris de doubler l'aide, plusieurs initiatives nouvelles concernant spécialement l'Afrique ont vu le jour, en particulier le Fonds de la Banque mondiale pour catalyser la croissance en Afrique et la Facilité d'amélioration du climat des investissements (FCLP). L'Union européenne a également établi en 2006 un Fonds fiduciaire pour appuyer le développement de l'infrastructure africaine. Comme indiqué ci-dessus, le nombre d'ONG qui participent au processus d'aide est en augmentation rapide depuis 1991 (Epstein et Gang, 2006).<sup>53</sup> Peu d'organisations disparaissant, le monde des organismes d'aide au développement est devenu surpeuplé et chaotique.<sup>54</sup>

Comme on l'a dit, la fragmentation des donateurs est particulièrement marquée dans la plupart des pays d'Afrique, d'ailleurs bien supérieure à la moyenne (Banque mondiale, 2005a:171-172). La section précédente a identifié certaines des conséquences de cet état de choses pour les bénéficiaires de l'aide. En outre, les problèmes se sont accumulés également du côté des donateurs: augmentation des dépenses d'administration, rotation rapide du personnel des organismes d'aide, recours excessifs à des consultants et absence de mémoire

institutionnelle. Les donateurs ont commencé à s'attaquer à ces problèmes en essayant de mieux coordonner les budgets d'aide et leurs activités. Les donateurs ont signé à Rome en 2003 un engagement d'améliorer l'harmonisation de l'aide et, plus récemment, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide a énoncé cinq principes fondamentaux devant être appliqués par les donateurs pour améliorer le sentiment d'appropriation nationale, l'alignement, l'harmonisation, la gestion et l'obligation redditionnelle, ainsi qu'une série de 12 indicateurs pouvant être utilisés pour déterminer si la fragmentation des efforts diminuait et si la coordination s'améliorait effectivement. De plus, les donateurs comme les bénéficiaires se sont engagés à mettre en œuvre un processus de suivi au plan international et ils ont déjà commencé à normaliser les directives techniques, les mécanismes de suivi et la collecte de données. En outre, ils s'emploient à améliorer la gestion des opérations sur le terrain et à harmoniser les missions des donateurs. Des programmes pilotes ont été mis sur pied dans plusieurs pays d'Afrique, notamment pour identifier les donateurs chargés de jouer un rôle de chef de file pour le financement commun de programmes spécialisés. Malgré tout, les progrès demeurent inégaux (PNUD, 2005: 102).

Pour ce qui est de la qualité de l'aide, il semblerait, sur la base de toute une série d'indicateurs de performances, que l'aide multilatérale est meilleure que l'aide bilatérale. L'aide multilatérale, entre autres, est habituellement moins caractérisée par des motivations politiques, est plus ouverte à l'appel à la concurrence, est généralement axée plus nettement sur une perspective à plus longue échéance et est plus prévisible (CBO, 1997: 36). Bien que les problèmes de mesure soient foison, de plus en plus d'indications confirment la conclusion que l'aide multilatérale aboutit à des résultats plus favorables.<sup>55</sup> Ce serait néanmoins une erreur que d'opérer une distinction simpliste entre les deux systèmes de fourniture de l'aide. Plusieurs études ont cherché à analyser la qualité de l'aide en se référant à la performance des divers donateurs, compte tenu de questions comme l'aide liée, l'accent mis sur la pauvreté, l'allocation de l'aide aux pays qui se sont dotés de politiques et d'institutions appropriées et les montants fournis sous forme d'assistance technique et d'aide à des projets (l'une et l'autre étant considérées comme ayant des aspects négatifs) (McGillivray, 1989; Dollar et Levine 2004, Roodman 2005). Les indices correspondants de la qualité de l'aide sont rassurants à la lumière de l'engagement qui a été pris de doubler l'aide dans la mesure où ils montrent que les pays qui accordent le plus d'aide par rapport à leur revenu, par exemple le Danemark, l'Irlande et la Norvège, fournissent une aide de qualité, à la différence de ceux dont l'aide est relativement réduite. Cela

porte à conclure que, lorsque les donateurs accroissent leur aide, aucune raison intrinsèque n'empêche la qualité de s'améliorer.<sup>56</sup>

Les exemples d'aide ayant donné de bons résultats, comme on l'a vu dans la section précédente, s'expliquent en partie par une communauté de vues entre les donateurs et les bénéficiaires. L'un des problèmes évidents que soulève la fragmentation croissante des donateurs est la difficulté qu'il y a à établir des priorités et des objectifs communs, en l'absence desquels la politisation de l'aide, imputable aux divers intérêts défendus par les donateurs, paraît plus probable. Le fait que l'engagement qui a été pris de doubler l'aide à l'Afrique l'a été dans un contexte caractérisé par l'expression renouvelée de doutes quant aux priorités du développement et quant aux moyens de les réaliser est une autre raison de s'interroger sur la cohérence de l'action des donateurs. D'un côté, l'on peut y voir la reconnaissance, qui vient à son heure, du fait que les donateurs n'ont pas la science infuse et que c'est seulement grâce à une authentique appropriation locale que l'aide peut être individualisée et adaptée aux conditions locales. Cependant, reste à savoir quel est le degré d'appropriation que les donateurs sont disposés à céder aux bénéficiaires. Il ne fait aucun doute que « l'aide continue d'être subordonnée à une série déconcertante de conditions » (PNUD, 2005: 99) et que l'absence de clarté des relations entre l'appropriation et la conditionnalité contribue à perpétuer l'instabilité et l'imprévisibilité de l'aide à l'Afrique. L'autre solution, comme le souligne Stiglitz (2001) signifie certainement qu'il faut renoncer à trouver un modèle universel de développement et qu'il faut accepter que le débat politique reste plus long à certains égards. Il n'en demeure pas moins qu'un certain degré de concordance entre les buts et les objectifs est un préalable à l'établissement d'un partenariat constructif entre donateurs et bénéficiaires (Ranis, 2006).

Le consensus croissant qui se dégage autour des OMD repose sur la reconnaissance de la nécessité d'établir une série de critères directeurs. Ce consensus est issu de l'interface entre valeurs morales et intérêts bien compris, et la possibilité de mieux les concilier est sans doute l'un des principaux attraits du contexte multilatéral. Cela paraît en outre correspondre aux préférences des citoyens des pays donateurs, qui considèrent que l'aide multilatérale est administrée plus judicieusement, est relativement plus à l'abri des distorsions provenant des pressions politiques et offre des possibilités de gains d'efficience par le biais d'économies d'échelle et d'envergure (Lancaster, 1999). À ce jour, les mécanismes multilatéraux se sont avérés être plus acceptables pour les gouvernements donateurs lorsque l'aide est liée à la fourniture de biens publics

mondiaux, comme stabilité économique, promotion de l'environnement et de la santé ou aide humanitaire, autant de domaines dans lesquels une aide bilatérale peut susciter de sérieux problèmes, comme ceux liés au phénomène du passager clandestin, une sélection adverse ou l'aléa moral (Stiglitz, 2002a).

Plusieurs observateurs ont relevé que l'APD paraît être de plus en plus utilisée pour la fourniture de biens publics mondiaux, comme l'amélioration de la santé et de l'environnement, ces biens publics étant cependant définis d'une façon plus large de manière à englober l'atténuation de la pauvreté.<sup>57</sup> D'une part, cette réorientation des budgets de l'aide semble refléter un rendement plus tangible pour les donateurs. D'un autre côté, elle reflète l'orientation changeante des institutions financières internationales qui, plutôt que de s'employer, conformément à leur mandat initial, à mobiliser et à gérer une intervention collective pour faire face aux défaillances des marchés internationaux, s'attachent plutôt, comme l'a bien dit Joseph Stiglitz, à devenir des « champions de la suprématie des marchés » (Stiglitz, 2002b: 12). Toutefois, s'orienter dans ce sens crée un risque de découplage entre l'aide au développement et les objectifs plus classiques que sont la stimulation de l'expansion économique et l'accélération du développement industriel à l'intérieur d'un compartiment bien circonscrit de l'économie mondiale.

L'on peut sans doute dire que, parallèlement à leur financement au plan national, la fourniture de biens publics mondiaux pourrait être assurée par le biais d'une imposition internationale<sup>58</sup> plutôt que des budgets d'aide financés par les pays eux-mêmes. Néanmoins, il serait erroné que de méconnaître la dimension « publique » de l'aide au développement liée, en particulier, à l'idée d'une prospérité partagée.<sup>59</sup> Dans la mesure où une accélération de la croissance dans les pays pauvres (en termes d'accroissement des débouchés, de création de nouvelles possibilités d'investissement et de rentes technologiques) peut avoir un impact indirect positif sur les pays riches, l'efficacité du système de fourniture de l'aide est manifestement dans l'intérêt des pays donateurs.

Cependant, comme rien ne garantit l'orientation que suivraient les flux commerciaux et les flux d'investissement, les avantages que l'aide peut représenter pour la communauté des donateurs dépendront de l'existence d'une croissance rapide dans un grand nombre de pays pauvres. Cet aspect de l'aide au développement explique en partie son insuffisance, non seulement pour ce qui est de la possibilité persistante d'atteindre l'objectif de 0,7 du RNB fixé par l'Organisation des Nations Unies, mais aussi du point de vue de la proportion

particulièrement réduite que représente la composante multilatérale. Dans la perspective d'un doublement des flux d'aide à l'Afrique, il sera indispensable de résoudre ces questions si l'on veut que l'aide puisse être utilisée plus efficacement.

## **b) Dons et prêts**

L'aide publique au développement englobe à la fois les dons et les prêts comportant un élément don d'au moins 25 pour cent. La part des dons dans l'aide bilatérale augmente régulièrement depuis le début des années 80, bien qu'elle demeure inférieure à celle qu'elle représente par rapport aux flux multilatéraux (Gupta, Pattillo et Wagh, 2006: 7). Cette augmentation s'explique néanmoins pour une large part par la place croissante occupée par la coopération technique et la réduction de la dette. Il a été dit aussi que la définition de ce qu'il faut entendre par prêt exagère la contribution que les prêts apportent à l'aide étant donné que l'intégralité de leur montant est incluse dans l'APD (Chang et al., 1999). Cependant, qu'elle revête la forme de dons purs et simples ou de prêts accordés à conditions particulièrement favorables, l'APD comporte un élément de subvention et la question réelle est de savoir dans quelles conditions l'une ou l'autre de ces modalités est la plus propre à accélérer l'expansion économique et la réduction de la pauvreté. De ce point de vue, la question de l'efficacité de l'aide ne saurait être totalement dissociée de la question plus générale du financement du développement.

Chacun s'accorde de plus en plus à admettre, et cela a été reflété dans le Consensus de Monterrey en 2002, que la majeure partie de l'aide aux pays à faible revenu devrait revêtir la forme de dons plutôt que de prêts.<sup>60</sup> La Commission pour l'Afrique (2005:313–314) a également recommandé que les nouveaux flux d'aide consistent « principalement en dons ». Les raisons en sont qu'il est plus facile de décaisser des dons, que ceux-ci sont plus prévisibles et qu'ils sont axés de façon plus précise sur les objectifs de développement. De plus, l'octroi de dons plutôt que de prêts, surtout aux pays à faible revenu, évite d'alourdir un endettement déjà insoutenable, problème particulièrement sérieux pour beaucoup de pays d'Afrique subsaharienne.

Au plan multilatéral, la tendance à une utilisation accrue des dons ne manquera pas d'avoir des incidences pour le financement du développement en son sens le plus large. Depuis le début des années 80, la distinction entre les

guichets de prêts à conditions commerciales et de prêts à conditions favorables des institutions financières multilatérales ne cesse de s'estomper, ces institutions étant devenues une porte d'entrée pour les pays qui souhaitent avoir accès aux marchés des capitaux privés.

Simultanément, le financement multilatéral du développement repose dans des proportions de plus en plus grandes sur l'aide plutôt que sur les ressources ordinaires de ces institutions. L'Association internationale de développement (IDA), guichet de prêts à conditions de faveur de la Banque mondiale, est la seule source de financement net pour les pays en développement. Le montant net des flux de ressources de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) à l'Afrique subsaharienne est négatif, et c'est seulement le financement de l'IDA qui contribue à un total positif, bien que ce chiffre soit inférieur à 2 milliards de dollars, soit moins de 10 pour cent du montant suggéré par le doublement de l'aide. Les montants acheminés par l'entremise du FMI, en particulier par la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC), sont encore plus modestes. Le Fonds africain de développement (FAD) du Groupe de la Banque africaine de développement (BAfD) devient une source plus importante de financement à conditions de faveur pour 38 pays membres de la région de catégorie A (c'est-à-dire les pays pouvant bénéficier du financement du FAD et de l'IDA).<sup>61</sup> Les ressources disponibles dans le cadre de ce guichet de prêts à conditions de faveur ont plus que doublé depuis la huitième reconstitution des ressources du FAD (1999–2001) pour passer d'environ 2,0 milliards de dollars à 5,4 milliards de dollars pour l'actuelle dixième reconstitution (2005–2007), bien que ce chiffre demeure extrêmement modeste par rapport à l'aide dont l'Afrique a besoin et au nombre de pays auxquels ces ressources doivent être allouées pendant le cycle triennal de reconstitution des ressources du FAD (BAfD, 2004 et 2005).

Cependant, la reconstitution des ressources aussi bien de l'IDA que du FAD dépend lourdement d'un petit nombre de donateurs clés, ce qui leur donne un large pouvoir politique sur la gouvernance de ces institutions. Bien que les deux guichets de financement aient contribué à déplacer l'accent précédemment mis sur l'aide aux projets pour privilégier plutôt l'appui à des programmes plus cohérents, y compris les approches sectorielles, l'on peut s'interroger sur le degré d'appropriation locale. Dans le cas de l'IDA, il apparaît également que les bénéficiaires ne sont pas traités de la même façon: une étude récente du mécanisme de financement de l'IDA a mis en relief le contraste entre l'"approche paternaliste suivie en Afrique subsaharienne" et l'approche plus déférente suivie

à l'égard du sud de l'Asie, l'évaluation des performances étant fondées dans le premier cas sur les procédures et les objectifs intermédiaires plutôt que, comme dans le second, sur les objectifs ultimes (Abegaz, 2005: 446).

Étant donné cette évolution, il apparaît de plus en plus justifié de dissocier la composante concessionnelle du financement du développement des activités traditionnelles de prêts des institutions financières internationales. Les prêts accordés par ces institutions sont liés à la question de la soutenabilité de la dette et à la question plus générale de l'accès (insuffisant) des pays en développement aux marchés des capitaux internationaux. Bien qu'il appartienne à chaque État souverain de déterminer s'il y a lieu de conclure des accords bilatéraux d'emprunt et de financement, le système multilatéral a un rôle à jouer en fournissant des liquidités à court terme, en évaluant les taux de rendement des investissements dans le secteur social et en accordant certains types de prêts aux projets faisant intervenir d'authentiques partenariats entre les secteurs public et privé (Cohen et al., 2006).<sup>62</sup> Le débat se poursuit quant à ce que cela implique pour la réforme de l'architecture financière internationale (CNUCED, 2001b); cependant, il semblerait que les mécanismes de dons des institutions de Bretton Woods faisant plus largement appel aux donateurs, c'est-à-dire l'IDA, la Banque mondiale et la FRPC au FMI, devraient être beaucoup plus clairement séparés de leurs guichets de prêts afin à la fois d'améliorer l'efficacité des mécanismes de fourniture des ressources et de rationaliser leur propre gouvernance (Akyüz, 2005).

Toutefois, remplacer les prêts par des dons n'est pas une proposition qui recueille un appui unanime. Certains doutes exprimés ont trait à la possibilité, dans la pratique, de convertir des organismes de financement en fonds de développement. D'autres expriment des craintes quant à la tendance qu'auraient les dons à affaiblir l'effort fiscal et l'effort d'épargne nationaux et à financer des dépenses de consommation plutôt que des investissements de nature à accélérer la croissance.<sup>63</sup> Cependant, comme en ce qui concerne l'impact global de l'aide sur l'effort fiscal, dont il a été question plus haut, les avis ne concordent pas sur ce point. L'on a néanmoins tendance à exagérer l'ampleur du problème. Morrissey et al. (2006), par exemple, n'ont pas pu confirmer que les dons aient eu des effets négatifs sur la croissance au Kenya.<sup>64</sup> Un autre argument avancé pour critiquer les dons est que ceux-ci seraient plus exposés aux considérations politiques et à la vulnérabilité financière des donateurs. Les donateurs qui accordent des dons au plan bilatéral risquent de voir leurs ressources baisser et de se montrer ainsi plus hésitants à reconstituer les fonds multilatéraux d'institutions comme la Banque mondiale, qui auraient alors peine à continuer d'accorder des dons au moyen

des ressources provenant des remboursements de prêts. Cela risque de soulever un problème dans un environnement caractérisé par des objectifs multiples dans lequel l'aide est un bien public rare (Klein et Harford, 2005: 64–65; ONU, 2005a: 123) et dans lequel, comme c'est actuellement le cas, les reconstitutions peuvent être amplifiées au moyen d'un décaissement accru de prêts à conditions de faveur ou de prêts combinés à d'autres types d'aide.

Ce qui précède met en relief le fait que des arguments peuvent être avancés aussi bien pour justifier que pour critiquer l'octroi de prêts et de dons dans le contexte du financement du développement. Cela met également en relief l'importance qui devrait être accordée aux circonstances qui caractérisent chaque pays lorsqu'il s'agit de déterminer la combinaison optimale de prêts et de dons. Toutefois, les doutes exprimés n'affectent en rien la justification d'un recours accru à des dons pour appuyer une « grande poussée » pour le développement de l'Afrique, une aide importante étant en l'occurrence jugée souhaitable pour renforcer l'infrastructure publique (routes, ports, télécommunications, etc.), appuyer la valorisation du capital humain et accélérer l'accumulation encore embryonnaire du capital privé. Au contraire, il est permis de penser que l'octroi de dons doit aller de pair avec des mesures appropriées visant à renforcer les institutions nationales et à promouvoir des politiques de nature à soutenir la mobilisation des ressources internes. En outre, il faut également réformer les modalités et mécanismes utilisés au plan multilatéral pour le décaissement des dons. Il s'agit là d'une question qui sera discutée plus en détail dans la prochaine section du rapport. En outre, le débat qui entoure la question de l'octroi de dons doit être replacée dans le contexte des idées nouvelles portant sur de nouvelles sources de financement du développement, parmi lesquelles ont été mentionnées une Facilité internationale de financement, des impôts mondiaux comme des impôts sur les billets d'avion, des impôts sur le carbone, une loterie mondiale et une augmentation des droits de tirage spéciaux.<sup>65</sup> La façon dont ces idées nouvelles pourraient être intégrées à une nouvelle architecture de l'aide occupera certainement une place de choix dans le débat en cours concernant la fourniture de l'aide.

### **c) Aide aux projets et soutien budgétaire**

Le fait que les donateurs utilisent l'aide de manière à servir leurs multiples objectifs commerciaux, diplomatiques, politiques et stratégiques n'est pas un secret. Cela a eu pour effet de privilégier nettement l'aide bilatérale à des

projets, qui continue de représenter une proportion écrasante de l'aide à l'Afrique subsaharienne (Gupta, Pattillo et Wagh, 2006: 16). Les arguments qui militent à l'encontre de l'aide aux projets sous sa forme classique sont puissants: elle rend les gouvernements responsables devant les donateurs plutôt que devant leurs propres contribuables; elle prive les gouvernements du pouvoir de décision en matière de dépenses, qu'elle confie aux donateurs; et elle crée des structures administratives parallèles qui absorbent les ressources limitées qui sont disponibles localement. L'investissement de temps et d'énergie qu'exigent les réunions et la multiplicité d'organisations et de missions des donateurs a été relevé dans la section D.1.b), mais la coordination et le suivi des projets ainsi appuyés surchargent encore plus les structures administratives des pays bénéficiaires. Au milieu des années 90, par exemple, 405 projets financés par des donateurs sous l'égide du Ministère de la santé du Mozambique ont été réalisés: comme le relèvent Kanbur et Sandler (1999), même une administration parfaitement rôdée aurait peine à coordonner tant de projets et à en rendre compte!

Les problèmes se trouvent encore amplifiés dans le cas de l'aide liée, dont la piètre qualité tend à réduire à la fois la valeur réelle des ressources transférées (particulièrement lorsque les biens et services requis doivent être achetés exclusivement dans les pays donateurs) ainsi que leur impact sur le développement. Cela a un coût élevé: le PNUD (2005:103) a estimé que l'Afrique subsaharienne perd de 1,5 à 2,3 milliards de dollars par an au titre de l'aide liée (voir également les notes 13 et 14). Cependant, ce chiffre est sous-estimé dans la mesure où il ne concerne que l'aide bilatérale et ne tient pas compte de l'assistance technique. Si l'on analyse les budgets des différents donateurs, l'on constate que le chiffre est beaucoup plus élevé. L'aide liée sape tout particulièrement le modèle de croissance autoentretenu dans la mesure où elle encourage la dépendance à l'égard des importations et, partant, ne contribue guère à combler le manque de devises auxquelles l'aide a initialement pour but de remédier. Bien que certains pays comme le Royaume-Uni aient considérablement réduit la proportion de leur aide liée au cours des 10 dernières années, les autres donateurs se sont montrés plus hésitants à faire de même.

Un soutien budgétaire paraît être l'option la plus rationnelle pour fournir le type d'aide qui apparaît de plus en plus indispensable pour orienter l'Afrique vers une nouvelle voie. Cette aide est essentiellement acheminée par le biais des budgets des gouvernements bénéficiaires et est décaissée conformément aux systèmes d'allocations, de passations de marchés et de comptabilité des gouvernements bénéficiaires eux-mêmes. Elle est davantage de nature à refléter

les priorités nationales, à promouvoir un sentiment d'appropriation nationale en encourageant l'utilisation et le renforcement des mécanismes nationaux de planification, de budgétisation et d'obligations redditionnelles, à réduire au minimum les coûts de transaction et à répondre aux priorités fixées en matière d'investissements publics.

En dépit de ses avantages, le soutien budgétaire ne représente qu'un quart environ du total de l'aide (Banque mondiale, 2006:81), proportion inférieure à ce qu'elle était au début des années 90. En fait, en mars 2005, huit pays d'Afrique seulement recevaient un soutien budgétaire (Liebenthal et Wangwe, 2006).<sup>66</sup> Il semblerait approprié d'aller beaucoup plus loin dans cette direction dans le contexte d'un doublement de l'aide. Les craintes exprimées par les sceptiques concernant la fongibilité de cette aide et les problèmes fiscaux qu'elle soulève (voir la sous-section précédente) paraissent exagérées (Mavrotas, 2005) et une étude du soutien budgétaire en Inde, au Mozambique et en Ouganda réalisée à la demande du « Department for International Development » (DIFD) du Royaume-Uni en a confirmé les avantages (Warrener, 2004).

Cependant, avant d'accroître la proportion représentée par le soutien budgétaire, il faudra faire preuve de pragmatisme, tenir compte des réalités locales et être disposé à admettre que d'autres modalités de décaissement de l'aide seront également nécessaires. Or, cela risque d'être impossible en l'absence de mesures tendant simultanément à réduire le fardeau de la dette du pays considéré (Quartey, 2005). Différentes indications portent également à penser que certains donateurs, dans leur hâte de décaisser les fonds, ont peut-être péché par excès d'optimisme dans leurs évaluations des processus et de la gouvernance budgétaires dans un certain nombre de pays d'Afrique (Booth et al., 2006). En présence d'administrations affaiblies ou compromises et de pays bénéficiaires en proie à des difficultés budgétaires, il ne paraît guère possible de fournir une aide autrement que sous forme d'une aide aux projets si l'on ne veut pas les exclure totalement des flux de financement du développement. En pareil cas, la solution la plus viable consiste peut-être à fournir une aide à des projets sous une forme non fongible et à la compléter par un programme de caractère plus général tendant à renforcer l'obligation redditionnelle et les systèmes budgétaires. En outre, les problèmes liés à la prévisibilité des décaissements de l'aide risquent fort de s'aggraver lorsque celle-ci est fournie sous forme d'un soutien budgétaire étant donné que les décideurs se trouvent alors soumis à des exigences plus rigoureuses. Cela met à nouveau en relief l'importance qu'il y a à tenir compte, dans le contexte des débats qui entourent

l'aide, d'aspects comme la réforme des finances publiques et l'utilisation efficace des dépenses publiques, domaines dans lesquels les performances des donateurs ont été particulièrement critiquables (Berg, 2000). Les donateurs et les institutions internationales compétentes ont entrepris d'harmoniser leurs pratiques au moyen d'une évaluation intégrée de la gestion du secteur public. Les questions de coordination et d'harmonisation ont commencé à converger pour privilégier le soutien budgétaire ou l'aide-programme et, dans certains cas, les approches sectorielles, initialement appliquées dans les secteurs de la santé et de l'éducation, apparaissent aujourd'hui comme de plus en plus attrayantes.<sup>67</sup>

#### d) Réformes ou performances économiques

Les engagements politiques auxquels l'aide bilatérale est subordonnée sont fréquemment (et non sans raison) opposés aux connaissances techniques qui accompagnent l'aide multilatérale. En fait, la génération et la diffusion de ces connaissances sont souvent considérées comme étant au nombre des principaux avantages d'une aide distribuée par le biais d'institutions multilatérales (Gilbert et al., 1999). Mais si ces institutions peuvent indubitablement aider à remédier à l'insuffisance de ces connaissances, ce serait une erreur (comme on l'a déjà vu dans la section b) ci-dessus) que de méconnaître les pressions politiques qui influent sur le processus de prise de décisions au sein des institutions financières multilatérales. La conditionnalité – entendue en son sens général comme étant « les moyens par lesquels l'on offre un appui et l'on essaie d'influer sur les politiques du bénéficiaire pour obtenir qu'il applique une série de mesures » (Buir, 2003: 3) – affecte les flux financiers multilatéraux depuis le début des années 50, ce qui conduit à se poser toute une série de questions encore non résolues quant à la relation entre la souveraineté nationale et les disciplines multilatérales. Dans un monde interdépendant, de telles disciplines et les mécanismes de surveillance connexes sont inévitables. Toutefois, il s'est agi d'un terrain mouvant marqué par des transformations fondamentales après que les pays riches ont abandonné leur soutien financier multilatéral pendant les années 70.<sup>68</sup> Pendant les années 50 et 60, période durant laquelle une forte proportion de l'aide était orientée vers le développement de l'infrastructure, la conditionnalité était limitée. Il y avait évidemment des évaluations périodiques des politiques et des perspectives de développement des différents pays bénéficiaires, mais l'intention était principalement de garantir l'exécution des projets et la solvabilité des emprunteurs, et loin de spécifier les politiques détaillées que ceux-ci devaient adopter. Tout a changé au début des années 80 lorsque le mandat des

institutions financières internationales en matière de développement a été élargi. L'aide multilatérale mettant de plus en plus l'accent sur les prêts à l'ajustement, la conditionnalité a été conçue dans le but explicite d'orienter la formulation des politiques des pays emprunteurs vers des stratégies plus axées sur le marché (Ahluwalia, 1999: 3–5).

La question de la conditionnalité est probablement au nombre des plus controversés de tous les sujets débattus dans le contexte d'une réforme de l'architecture de l'aide. Nombreux sont ceux qui admettent que les politiques sont importantes à la fois pour accélérer la croissance et pour en diffuser plus largement les bienfaits. Mais ce que sont – ou devraient être – ces politiques est une question qui est loin de faire l'unanimité. Comme analysé en détail dans de précédents rapports de la CNUCED, les options politiques encouragées dans le cadre du Consensus de Washington n'ont pour la plupart pas réussi à stimuler une nette reprise de la croissance dans les pays qui les ont adoptées, et tout porte aujourd'hui à conclure que ces politiques se sont traduites par un ajustement sans croissance (Banque mondiale, 2005b).<sup>69</sup> En outre, il est de plus en plus généralement admis que le principe de conditionnalité va à l'encontre du principe d'appropriation nationale, d'autant qu'il faut, pour déterminer les politiques qui donnent des résultats, tenir compte des conditions et des sensibilités locales. En fait, du Directeur général du FMI à la Commission pour l'Afrique, chacun s'accorde, depuis quelques années, à préconiser une sérieuse réduction de la conditionnalité.<sup>70</sup>

Étant donné le rôle que jouent les « connaissances locales » dans le démarrage de l'expansion économique et la transformation de la société, l'accent doit être mis sur l'expérimentation et par conséquent sur la nécessité de ménager un espace politique suffisant (Birdsall et al., 2005). De plus, comme il n'existe aucune garantie quant aux politiques de nature à mener au succès, admettre la possibilité d'un échec signifie qu'il faut avoir la possibilité d'essayer à nouveau sans être menacé de sanctions automatiques. En fait, de telles sanctions risquent de rendre le problème chronique. Ce qu'il faut, c'est garantir la cohérence a priori des programmes économiques, les soumettre à une discussion et à un débat a priori, et les appuyer au moyen d'une aide suffisante et prévisible. En définitive, le succès sera récompensé par le marché et ce que doivent faire les donateurs, c'est procéder par tâtonnements pour trouver de nouvelles voies menant à la réussite. Cette logique a été exposée clairement par le Ministre du développement de l'Allemagne lors d'une réunion récente du Comité du développement de la Banque mondiale, en 2004:

Les institutions de développement, en particulier la Banque et le Fonds, devraient s'employer activement à donner des avis sur toute la série d'options politiques pouvant être envisagées et à créer ainsi pour les pays une « marge d'action ». Il ne s'agit pas tant, en l'occurrence, de « conseils » au sens classique. Le rôle des institutions financières internationales est plutôt d'identifier les arbitrages à opérer, d'indiquer quelles sont les options pouvant être envisagées, de faire en sorte que l'expérience acquise par d'autres pays puisse servir de modèle et de contribuer à l'établissement de capacités d'analyse au plan national. L'on pourrait également, pour renforcer le sentiment d'appropriation nationale, rationaliser davantage la conditionnalité et axer les critères de performance sur les indicateurs de résultats.

Une réponse extrêmement différente a consisté à suggérer qu'en fait, la conditionnalité n'a guère réussi à influencer la réforme des politiques économiques et sociales et que l'aide a continué d'appuyer non seulement les gouvernements ayant entrepris des réformes mais aussi des « politiques erronées ». Jointe à l'argument (dont on parle beaucoup) selon lequel l'aide ne peut promouvoir la croissance et contribuer à réduire la pauvreté que si elle est accordée à des pays qui ont adopté des politiques et mis en place des institutions appropriées, cette suggestion a conduit à inviter la communauté internationale à orienter son financement et ses activités de suivi vers les « pays performants » (Burnside et Dollar, 2000). Selon ces arguments, l'aide doit servir non pas tant à garantir le succès mais à le récompenser. Si cet avis était suivi, et il apparaît qu'il l'est déjà, cela aurait d'importantes incidences pour l'allocation d'une aide doublée. Le surcroît potentiel de 25 milliards de dollars d'aide à l'Afrique subsaharienne irait aux pays partenaires privilégiés considérés comme performants sur la base des critères appliqués par les donateurs.

La logique de cette approche soulève un certain nombre de sérieuses questions de caractère aussi bien économique qu'éthique. Premièrement, sélectionner les bénéficiaires de l'aide sur la base de leurs bons résultats n'est pas aussi simple qu'on le dit parfois. La mesure des résultats, par exemple dans le cadre de l'Analyse des politiques et des institutions nationales utilisée par la Banque mondiale, demeure un processus peu transparent et soumis à des appréciations subjectives. De plus, les progrès, quels que soient les critères appliqués, ne se matérialisent habituellement que peu à peu et sont soumis à des fluctuations cycliques, des chocs et des solutions de continuité. Cela étant, lier l'aide aux performances risque de laisser intact le problème posé par l'instabilité des flux d'aide. Il est certain que, dans le cas de l'Afrique, des facteurs externes

sont l'un des principaux éléments déterminants des résultats obtenus sur le plan économique, de sorte que les éliminer des motifs qui justifient l'aide risque d'avoir un sérieux effet de distorsion (Guillaumont et Chauvet, 2001). Les pays d'Afrique ont été diversement rangés dans les catégories des pays performants et peu performants, tout à fait indépendamment de leurs efforts de réforme (CNUCED, 1998; Vreeland, 2003). En fait, l'on a encore aujourd'hui tendance à supposer que ce sont les mêmes politiques et les mêmes institutions jugées appropriées qui doivent être adoptées quelles que soient les préférences et les spécificités des divers pays, de sorte qu'une aide liée aux performances risque de continuer d'être assortie à des degrés élevés de conditionnalité.<sup>71</sup>

Deuxièmement, il se pose la question de savoir si les pays qui obtiennent de bons résultats ont besoin d'une aide accrue. Récemment, le Viet Nam a été cité parmi les pays dont la réussite économique n'a pas été due à de considérables apports d'aide, mais s'ensuit-il nécessairement que la réponse réside dans une augmentation de l'aide? En fait, comme on l'a déjà vu, beaucoup d'indications portent à penser que l'aide a un impact quelle que soit la situation ou d'ailleurs qu'elle peut influencer les choix de politique économique et sociale et qu'elle peut être plus efficace lorsque la situation est moins favorable, par exemple lorsque le capital humain est réduit (Gomanee et al., 2005) ou lorsque les pays sont économiquement vulnérables (Chauvet et Guillaumont, 2004). Le cas des pays qui ne sont pas considérés comme méritant de recevoir une aide, ainsi que la situation des plus pauvres des pays à revenu intermédiaire, qui sont négligés et que l'aide risque de laisser de côté, soulèvent également une question importante. Le peu de cas qui est fait des pays à revenu intermédiaire est parfois défendu pour le motif qu'ils sont, de plus en plus, à même d'avoir accès aux marchés financiers internationaux et que, fréquemment, ils préfèrent obtenir ainsi les fonds dont ils ont besoin plutôt que sous forme d'aide. Toutefois, étant donné le comportement grégaire et extrêmement cyclique qui caractérise les flux de capitaux privés, cela est douteux. Classer les pays en fonction de leurs résultats risque fort de détourner l'attention de la question plus importante de savoir comment assurer la complémentarité de l'aide et de la mobilisation des ressources intérieures dans différentes circonstances économiques et politiques de manière à encourager l'apparition d'un cercle vertueux de croissance durable et de développement.

Enfin, ce ne sont pas seulement les sujets brillants mais les plus performants des pays à faible revenu qui sont censés être les bénéficiaires de l'augmentation de l'aide. Cela peut être une bonne nouvelle pour de nombreux pays d'Afrique,

mais il est vraisemblable que de nouvelles conditions risquent d'être réintroduites sous forme de critères de gouvernance ou de bien-être en tant qu'indicateurs de résultats. Comme Killick l'a fait observer (ODI, 2004), les nouvelles formes de conditionnalité reflétées dans les DSRP, malgré tout ce que l'on a dit de la nécessité de remplacer la conditionnalité par un partenariat, ne sont pas consensuelles et le nombre de conditions auxquelles sont subordonnés les programmes de la Banque mondiale et du FMI n'a diminué que lentement, tandis que celles qui ont un caractère juridiquement contraignant n'ont pas diminué du tout. En fait, les décideurs africains, que met de plus en plus mal à l'aise l'accent social reflété dans les stratégies de développement à la base du DSRP, réagissent apparemment en cherchant à devancer ce qu'ils pensent être les désirs des donateurs quant à la teneur du DSRP national même lorsqu'ils considèrent que cela n'est pas approprié (CNUCED, 2002).

Il apparaît déjà des signes de tension entre les donateurs quant à l'idée de réserver l'aide aux pays performants. Il est clair que certains d'entre eux préfèrent une telle approche, surtout en Afrique, mais tel n'est peut-être pas le cas des autres. Les institutions des Nations Unies, par exemple, continuent de répartir leur aide plus largement et ont encore aujourd'hui de 5 000 à 6 000 employés et de 5 000 à 6 000 consultants dans les pays qui ont parfois été appelés les « États oubliés » (ODI, 2004:4). Simultanément, l'Agency for International Development des États-Unis (USAID) semble se préoccuper de plus en plus des États fragiles et, dans une certaine mesure, des considérations géopolitiques commençant à influencer l'allocation de son aide.<sup>72</sup>

Le Consensus de Monterrey a reconnu que l'aide devrait être axée sur des résultats, tout en soulignant clairement que les principes d'appropriation nationale et de flexibilité devaient être pleinement reflétés dans la gestion de l'aide. Il n'existe aucune formule simple permettant d'instaurer un tel équilibre. Selon certains analystes, cependant, il faut pour conjuguer l'un et l'autre adopter une approche plus hardie de la fourniture de l'aide dans le contexte de laquelle les donateurs cèdent véritablement le contrôle à des organes multilatéraux indépendants. Dans le cas de l'Afrique, la référence à un Plan Marshall a reflété cette façon de voir, mais il y a également des enseignements à tirer d'efforts plus contemporains comme l'utilisation de fonds communs par l'UE pour appuyer son propre développement régional (Abegaz, 2005). Certaines des incidences de ces discussions seront évoquées dans la section suivante du présent rapport.

## **E. Repenser l'architecture de l'aide à l'Afrique**

Le type de « grande poussée » envisagé dans la section C constitue un défi considérable aussi bien pour la communauté internationale que pour les décideurs africains. Néanmoins, différents enseignements de l'histoire ainsi que, d'une façon générale, les indications empiriques disponibles concernant l'impact de l'aide sur le développement permettent d'être optimiste. Si l'engagement qui a été pris récemment de doubler l'aide à la région au cours des quelques prochaines années reconnaît implicitement la logique économique qui justifie une grande poussée, le débat sur la question de savoir si un système de gestion efficace d'un tel surcroît d'aide se trouve ou non en place se poursuit et continue de susciter des controverses.

La section précédente a identifié un certain nombre de questions clés qui revêtent une importance capitale dans la discussion concernant une architecture efficace de l'aide à l'Afrique. En particulier, elle a suggéré que l'aide demeure trop politisée, trop imprévisible, trop conditionnelle et trop diffuse pour pouvoir catalyser comme il convient le type de croissance mue par les investissements et de transformations structurelles qui s'imposent dans la région et qui pourraient contribuer de façon significative et durable à atténuer la pauvreté.

### **1. Système de marché ou planification**

L'on entend fréquemment parler du « système » et de l'"architecture" de l'aide mais, en réalité, l'aide est un secteur qui s'est développé d'une façon passablement chaotique et spontanée qui a été marquée, depuis la création du système de Bretton Woods, par l'arrivée d'un grand nombre d'institutions nouvelles de divers types. Dans le système de Bretton Woods, un nombre relativement restreint de pays donateurs et d'institutions multilatérales ont initialement dominé le secteur, encore que la majeure partie de l'aide ait été fournie dans le cadre d'arrangements bilatéraux. De ce fait, si, dans un premier temps, les efforts multilatéraux d'aide sont apparus comme un héritage du Plan Marshall et ont été influencés par la théorie de la « grande poussée » des pionniers des politiques d'aide au développement, l'architecture de l'aide s'est trouvée dictée, de façon beaucoup plus fondamentale, par le désir des anciennes puissances coloniales de maintenir la continuité de leurs relations avec les pays nouvellement indépendants et par les considérations géopolitiques de la guerre froide. Dès la fin des années 60, l'on a commencé à s'interroger sur l'efficacité du

système et, au milieu des années 70, Gunnar Myrdal (1975), dans son discours d'acceptation du Prix Nobel, a fait valoir que le système non seulement n'avait pas réussi à fournir une aide en quantité suffisante mais encore, ce qui était à son avis plus important, une aide de la qualité requise, ce qu'il a imputé à la politisation excessive des budgets de l'aide. Trente ans plus tard, la Commission pour l'Afrique (2005: 311–312) a reconnu que l'influence des donateurs avait continué de fausser le système d'allocation de l'aide aux pays d'Afrique, de sorte que l'aide était devenue « à tel point fragmentaire, dépourvue de coordination et peu ciblée dans une mesure qu'elle devrait être considérée comme inacceptable ». Si l'aide à l'Afrique doit doubler, par conséquent, il faut se demander si l'organisation actuelle de l'aide peut faire face à l'accroissement de l'ampleur envisagée de manière à pouvoir mettre en route la croissance solide et cumulative décrite plus haut, si certaines réparations mineures suffiraient ou si des réformes plus profondes s'imposent si l'on veut obtenir les résultats recherchés.

Il y a actuellement deux écoles de pensée sur ce point. D'une part, il y a ceux qui considèrent que la fourniture de l'aide est une opération qui doit pouvoir se développer de manière relativement peu réglementée, comme s'il s'agissait d'un marché exposé à la concurrence, tandis que l'efficacité de l'aide est actuellement amoindrie par des structures de type cartel et par une ambition excessive des gouvernements. D'un autre côté, il y a ceux qui soutiennent qu'un doublement de l'aide doit aller de pair avec un système d'allocation et de fourniture de l'aide beaucoup mieux planifié et restructuré.

Le premier argument est fondé sur la conviction que la prolifération des donateurs encouragera la compétitivité et l'expérimentation et que les organismes d'aide faibles et peu performants disparaîtront. C'est ainsi par exemple que, selon Easterly (2005), les « indications anecdotiques portent à conclure que des approches de l'aide reposant sur le cas par cas donnent de meilleurs résultats ». Il est effectivement permis de penser, comme on l'a vu plus haut, que le secteur de l'aide est déjà devenu beaucoup plus compétitif, de nouvelles institutions étant apparues sur la scène tandis qu'aucune ne l'a quittée. Selon les défenseurs de l'approche axée sur le marché, le meilleur moyen d'assurer la fourniture de l'aide dans un tel environnement consiste à renforcer l'obligation des différentes institutions de rendre compte des tâches spécifiques qui leur sont imparties, le réel défi étant d'identifier des interventions qui donnent des résultats et de les entretenir au moyen d'incitations appropriées, que ce soit par le biais d'évaluations indépendantes des projets, d'une plus grande information en retour de la part des bénéficiaires visés ou d'un retrait rapide du financement en cas

d'échec.<sup>73</sup> Une conception voisine des mécanismes de fourniture de l'aide, qui tend à mobiliser les effets compétitifs du marché, est un mécanisme de crédits à l'acquisition de services (Easterly 2002), les crédits fournis par les organismes donateurs devant être utilisés par les bénéficiaires pour acquérir des services d'assistance technique et autres auprès des institutions agréées et des prestataires de services commerciaux qui opèrent sur le marché libre. En l'occurrence, le rôle du donateur se borne à fournir des fonds et à agréer des prestataires de services, dont seuls les plus efficaces survivront sur le nouveau marché. L'objectif est d'accroître le volume de l'aide et de réduire les coûts de transaction de sa fourniture.

Les motifs de scepticisme, cependant, ne manquent pas concernant cette vision d'un système de fourniture de l'aide de plus en plus compétitif inspiré du modèle du marché. Si des organismes d'aide sont nécessaires, c'est précisément, entre autres, parce que les marchés financiers privés n'opèrent pas de façon parfaite, élément qui, à lui seul, devrait inviter à réfléchir. Une telle vision présuppose implicitement des marchés compétitifs qui fonctionnent bien sur lesquels les pays bénéficiaires aient accès à une information parfaite touchant toutes les possibilités d'aide, toutes les institutions et tous les prestataires de services existants. Or, cela n'est guère une description plausible de la situation dans laquelle se trouvent la plupart des pays d'Afrique qui reçoivent de l'aide, et il existe d'innombrables études théoriques et empiriques qui montrent pourquoi un organisme centralisé de coordination chargé notamment de surveiller et de superviser les opérations, de prendre les mesures correctives qui s'imposent et de combler les lacunes qui existent dans le domaine de l'information est nécessaire si l'on veut que les marchés fonctionnent comme il convient (Adelman, 2000). En fait, comme indiqué ci-dessus, tout porte à penser, surtout en Afrique, que plus la fourniture de l'aide est fragmentée, et plus elle risque d'avoir un impact néfaste sur la qualité de l'administration et, indirectement, sur le décaissement de l'aide (Knack et Rahman, 2004). De plus, les indications disponibles concernant l'impact de l'aide, comme on a vu, sont beaucoup plus nuancées que la plupart des défenseurs du modèle inspiré du marché sont disposés à le reconnaître, tandis que, pour une large part, les critiques dirigées contre les mécanismes traditionnels d'aide sont fort exagérées. Il y a lieu de souligner aussi que des marchés efficaces et fonctionnant bien apparaissent habituellement à la suite du développement, loin d'en constituer un préalable (Lazonick, 2001). En outre, la vision d'une aide conçue comme un marché prête le flanc à l'accusation d'amoralisme. Cette approche, lorsqu'elle envisage l'échec comme le moyen de parvenir à l'efficacité par le biais de la concurrence, ne dit rien des pays

bénéficiaires et des populations qui en subiront les conséquences. Pour toutes ces raisons, les donateurs, comme ils l'ont indiqué clairement dans les Déclarations de Rome et de Paris, sont favorables à une harmonisation de l'aide et s'accordent apparemment à admettre que le chaos qui caractérise les marchés n'est pas le modèle approprié pour une architecture réformée de l'aide.

Les arguments qui militent à l'encontre du modèle inspiré du marché et plutôt en faveur d'une architecture bien planifiée, même si cela suppose une opération caractérisée jusqu'à un certain point par des mécanismes de type cartel, reposent en partie sur les défaillances des marchés. Pour surmonter les obstacles qui empêchent de rassembler l'information, pour prévenir des doubles emplois excessifs, pour combler les lacunes des mécanismes de prestation des services, etc., une planification coordonnée, sous une forme ou sous une autre, est indispensable. Dans le même temps, dans la mesure où l'aide possède certaines des qualités que présentent les biens publics, elle ne peut être véritablement fournie avec efficacité que par le biais d'une action collective. Or, une telle action peut soulever des problèmes de « passager clandestin » en présence de multiples agents: autrement dit, des donateurs peuvent penser qu'il est dans leur intérêt de ne pas appuyer des activités visant à maximiser le développement en général pour privilégier celles qui contribuent à la réalisation de leurs objectifs spécifiques. Mais cela n'est pas inévitable, et un certain élément d'altruisme peut avoir un impact majeur sur les flux d'aide, même si cet effet peut être plus visible dans certains pays que dans d'autres. La coordination et la coopération entre les donateurs par le biais d'organisations multilatérales sont la solution du problème du « passager clandestin ». Ces dernières années, le projet du Millénaire des Nations Unies (ONU, 2005b:31) a été à l'avant-garde des efforts déployés pour faire admettre précisément une telle approche:

Le principal défi que soulève la réalisation des Objectifs réside dans le financement et dans la mise en œuvre des interventions, et ce pour deux raisons. La première est l'envergure même des interventions à mener à bien simultanément pour réaliser les Objectifs. La seconde tient à la nécessité de parvenir à toucher de vastes secteurs de la population. Les interventions devront par conséquent être élargies sur le plan national pour que les avantages provenant des investissements et des services essentiels axés sur la réalisation des OMD bénéficient à l'intégralité de la population, ou à sa majeure partie, sur une base équitable, d'ici à 2015. Ce processus doit être soigneusement planifié et supervisé si l'on veut qu'il puisse être mené à bien et avoir un

impact durable. La planification à prévoir est beaucoup plus complexe que celle d'un projet isolé, quel qu'il soit.

Ce n'est pas à dire qu'il n'y ait pas place pour une coopération entre des organismes d'aide dont l'action serait convenablement harmonisée et le secteur privé. Il existe d'innombrables possibilités de création de banques de développement hybrides qui fourniraient des prêts et une assistance au secteur privé, et il y a eu aussi d'intéressantes expériences d'aide basée sur les produits, des opérateurs privés ayant construit des installations d'approvisionnement en eau et d'assainissement ayant ensuite été rémunérés au moyen de fonds fournis par les donateurs tout en recevant simultanément une subvention pour raccorder à ces réseaux les ménages pauvres (Klein et Harford, 2005, chapitre 12). Easterly (2006) cite également de nombreux exemples de partenariats locaux réussis entre les secteurs public et privé, dont certains ont bénéficié d'un financement multilatéral. L'accent doit néanmoins être mis sur une approche multilatérale des efforts d'aide qui soit mieux coordonnée que celle qui existe actuellement ou que celle qu'implique le modèle inspiré du marché.

## 2. Les enseignements du Plan Marshall

En présence de problèmes complexes et interdépendants ou confrontés aux conséquences de catastrophes majeures, les milieux politiques, particulièrement en Europe occidentale, ont de plus en plus préconisé une intervention calquée sur le « Plan Marshall ». <sup>74</sup> Fréquemment, ces initiatives n'ont jamais dépassé le stade d'un simple appel à l'action, notamment parce que les ministres des finances des pays développés, devant faire face à des déficits budgétaires, ne se sont guère montrés disposés, pendant les années 90, à se faire l'écho de propositions qui auraient entraîné une augmentation considérable des budgets de l'aide extérieure. Cependant, et c'est peut-être là un élément plus important, de tels appels allaient à l'encontre de toute une marée d'arguments préconisant des marchés libres et des investissements privés étrangers comme étant le seul remède aux problèmes de développement.

Une prise de conscience croissante des liens étroits qui existent entre la sécurité économique et la sécurité politique après les événements du 11 septembre 2001, ainsi que les doutes que suscitent de plus en plus la capacité de marchés libres de lancer un mouvement de développement, ont conduit à

préconiser de manière de plus en plus pressante une action de l'envergure du Plan Marshall pour faire face à des problèmes aussi fondamentaux. Ce thème a été repris par le Premier Ministre britannique, Tony Blair, qui a cité le fossé Nord-Sud entre riches et pauvres comme l'un des éléments fondamentaux à la base de l'expansion du terrorisme et, en décembre 2001, son Chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, a proposé un « Nouveau Plan Marshall » qui doublerait l'aide que les pays riches accordent aux pays pauvres. Trois ans plus tard, le 17 décembre 2004, le Chancelier, à New York, a continué de mettre en relief les tensions entre riches et pauvres et a fait valoir que si l'Occident n'ouvrait pas ses marchés aux pays en développement, n'annulait pas leur dette et ne leur accordait pas une aide plus généreuse, il y avait un réel danger de « guérilla permanente ». « Nous devons faire une offre aussi hardie que celle qui a été faite dans le Plan Marshall des années 40 ». Le Premier Ministre et le Chancelier ont de nouveau préconisé une « approche inspirée du Plan Marshall » du développement africain lors des préparatifs de la réunion du G-8 qui a eu lieu en Écosse en 2005.

Il importe que de tels appels n'apparaissent pas simplement comme un geste de bonne volonté financière à l'égard de pays nécessiteux. C'est cependant ainsi qu'ils sont considérés par beaucoup de leurs détracteurs, qui rejettent de telles idées, faisant valoir que les pays bénéficiaires ne peuvent pas absorber efficacement un volume considérable d'aide et que celle-ci risque fort de tomber entre les mains d'hommes politiques et d'agents publics corrompus. Étant donné l'engagement qu'ont pris les pays donateurs de doubler l'aide à l'Afrique ainsi que les problèmes et critiques évoqués dans la section D, il n'est pas inutile de rappeler les motifs auxquels a répondu le lancement du Plan Marshall et surtout la façon dont ont été organisés de vastes transferts monétaires à des économies européennes en proie à des goulets d'étranglement de divers types et à la nécessité de reconstruire les capacités de production ravagées par la guerre.

Le Plan Marshall de 1947 a incontestablement été généreux: il a apporté à l'Europe occidentale quelque 12,4 milliards de dollars sur une période de quatre ans, essentiellement sous forme de dons plutôt que de prêts. Ce programme a représenté plus de 1 pour cent du PIB des États-Unis et plus de 2 pour cent de celui des bénéficiaires. Cependant, le Plan Marshall a fait beaucoup plus que simplement mettre à la disposition de l'Europe un argent dont elle avait fort besoin: il a également introduit un ensemble de principes d'organisation visant à garantir que l'aide soit utilisée efficacement et encourage les décideurs à forger un nouveau type de « contrat social » radicalement différent des politiques déflationnistes qui avaient causé tant de divisions pendant l'entre-deux guerres

(Mazower, 1998: 299). Ces aspects du Plan Marshall sont fréquemment obscurcis dans les actuelles suggestions tendant à en établir « une nouvelle » version, mais c'est précisément de ces aspects que peuvent être tirés des enseignements utiles pour les politiques de développement, en particulier en Afrique.

Lorsque les critiques font objection aux propositions tendant à lancer de « nouveaux » Plans Marshall pour certains pays pour le motif qu'ils ne sont pas des démocraties ou n'ont pas d'économies de marché, ils oublient que l'aide fournie dans le cadre du Plan Marshall n'était pas si exigeante: l'Italie et l'Allemagne de l'Ouest n'ont adopté des institutions démocratiques qu'en 1948 et en 1949 et, en Italie, nombre de leurs règles ont été ignorées dans le cadre d'une stratégie visant à écarter le Parti communiste du pouvoir. Bien que la plupart des institutions d'une économie de marché n'aient pas eu à être édifiées à partir de rien, les économies européennes avaient été étroitement réglementées et soumises à un contrôle direct de l'État pendant près d'une dizaine d'années et, comme de vastes secteurs de la population connaissaient encore des privations considérables, des formules à l'emporte-pièce et une thérapie de choc visant à promouvoir un retour aux conditions « normales » du marché ont été considérés comme n'étant ni économiquement viables ni politiquement acceptables.

À y regarder de plus près, le Plan Marshall avait au moins sept vertus capitales qui constituent les enseignements utiles lorsqu'il s'agit d'organiser aujourd'hui une aide accrue à l'Afrique. *Premièrement*, le Plan Marshall a envisagé pour le processus d'ajustement de l'après-guerre un calendrier plus réaliste que celui qu'avait à l'esprit le Trésor des États-Unis. Plutôt qu'une période de 18 mois, il a été prévu un calendrier s'étendant sur quatre à cinq ans. Le Plan Marshall a en fait constitué une reconnaissance tardive du fait que les décideurs américains, spécialement ceux du Trésor des États-Unis, avaient été bien trop optimistes quant au temps qu'il faudrait pour « normaliser » la situation après la cessation des hostilités. Par une « normalisation », on entendait l'élimination de la réglementation directe par l'État des économies nationales et un retour à un système multilatéral de libertés des échanges et des paiements, conformément aux règles des nouvelles institutions de Bretton Woods qui devaient constituer l'architecture de base du système économique de l'après-guerre. La tentative de mettre en place rapidement ces nouveaux arrangements, qui a été l'un des premiers exemples de la « thérapie de choc », a achoppé sur une série de crises du dollar en Europe et sur un ralentissement marqué de l'activité économique.

*Deuxièmement*, le Plan Marshall stipulait clairement qu'il serait mis fin à l'aide fragmentaire qui avait pâti d'un manque de coordination et qui n'avait pas contribué comme prévu à stimuler la reprise économique. L'une des principales conditions était par conséquent que chaque État recevant de l'aide devait établir le canevas d'un plan de reprise sur quatre ans énonçant les objectifs à atteindre en ce qui concerne les principales variables économiques et indiquant comment l'État avait l'intention de réaliser ces objectifs.

*Troisièmement*, ces plans, en même temps que les estimations de l'aide requise, devaient être élaborés par les pays d'Europe occidentale eux-mêmes. "Il ne serait ni approprié, ni efficace, pour les États-Unis d'entreprendre d'élaborer de manière unilatérale un programme visant à remettre l'Europe sur pied sur le plan économique. Il s'agit là de l'affaire des Européens. L'initiative, à mon avis, doit venir de l'Europe. Le rôle de ce pays doit consister à fournir amicalement une assistance pour l'élaboration d'un programme européen et par la suite à appuyer un tel programme...". Marshall a ainsi reconnu l'existence de sensibilités nationales, admis que les pays bénéficiaires étaient mieux informés de la réalité de leur situation que des personnes de l'extérieur et, généralement, manifesté à l'égard des traditions et préférences européennes une déférence qui a fréquemment brillé par son absence dans l'attitude adoptée par la suite par les pays riches et par les institutions internationales à l'égard du reste du monde.

Une *quatrième* caractéristique était que l'aide devait être libérée par tranches, selon que les objectifs intermédiaires des pays étaient ou non atteints. Le fait que le programme de redressement n'était pas incorporé au cadre de Bretton Woods n'impliquait par conséquent aucune échappatoire à la conditionnalité, mais les conditions du Plan Marshall étaient différentes, plus flexibles et devaient être remplies sur une période plus longue que celle prévue par les règles du FMI.<sup>75</sup>

*Cinquièmement*, le Plan Marshall reconnaissait que, du fait des dommages causés aux capacités de production de l'Europe et de la considérable différence de puissance économique par rapport à celle des États-Unis, l'Europe devrait progressivement démanteler toute une série de réglementations directes et indirectes de ses échanges, suivant un calendrier convenu, à l'intérieur du cadre constitué par l'Union européenne des paiements, entre 1950 et 1958. Cette libéralisation progressive du commerce a assuré un certain degré de protection contre la concurrence américaine tout en encourageant la reconstruction des entreprises potentiellement capables de fabriquer des produits pouvant

remplacer à des conditions compétitives les importations payées en dollars, et en ménageant le temps nécessaire à ces fins. Simultanément, les États-Unis ont accepté d'améliorer plus rapidement l'accès des exportations européennes à leurs propres marchés, politique de libéralisation asymétrique qui offre un contraste marqué avec certaines tendances récentes qui insistent sur une ouverture rapide des marchés des pays en développement et sur une limitation de la gamme d'options politiques qu'ils peuvent envisager pour leur développement.<sup>76</sup>

Sixièmement, l'efficacité du donateur exige à la fois de la générosité et un engagement à long terme. L'aide fournie dans le cadre du Plan Marshall consistait essentiellement en dons et la petite proportion de prêts qu'elle comportait contenait un important élément don: les prêts étaient habituellement accordés à une échéance de 35 ans à des taux d'intérêt de 2,5 pour cent, le remboursement du principal devant commencer en 1953. Il n'est pas inutile de mettre en relief cette structure de l'appui financier à une époque où l'"aide" et l'"assistance" sont des termes utilisés de façon passablement lâches pour englober des éléments extrêmement divers allant de dons purs et simples à des prêts à des taux d'intérêt commerciaux (voire des taux supérieurs aux taux pratiqués sur le marché). Il est extrêmement douteux qu'il soit sage d'ajouter à la dette de pays déjà lourdement endettés, et encore plus lorsqu'ils s'efforcent de restructurer leurs économies et de renforcer leurs institutions, ce qui est habituellement le cas des pays qui s'emploient à accélérer leur développement ou à reprendre pied et à sortir du chaos qui suit normalement la fin d'un conflit violent.

Enfin, la septième vertu du Plan Marshall qui a un rapport direct avec les problèmes que traverse actuellement l'Afrique tenait à l'insistance sur la nécessité pour les Européens eux-mêmes de s'unir et de déployer des efforts concertés, les plans des 16 pays bénéficiaires et l'allocation de l'aide devant être coordonnés au sein d'un organe régional.<sup>77</sup> Cette condition reflétait en partie les objectifs de la politique étrangère américaine, qui étaient de promouvoir l'intégration de l'Europe, mais offraient simultanément un mécanisme de coopération dans les domaines dans lesquels il existait d'importantes externalités et des possibilités d'économie d'échelle et dans lesquels il se posait également d'autres questions transfrontières. L'examen par les pairs des programmes nationaux permettaient aux décideurs des différents pays de replacer leurs propres politiques dans une perspective régionale et encourageaient des habitudes de contacts et de coopération entre les administrations nationales qui sont aujourd'hui tenues pour acquises en Europe.

Pour tous ces motifs, certaines indications portent d'ores et déjà à penser que l'approche de l'aide publique au développement adoptée par la communauté des donateurs revient peu à peu à celle qui avait inspiré le Plan Marshall: le passage des programmes d'ajustement structurel aux Objectifs du Millénaire pour le développement suppose l'allongement des délais dans lesquels l'aide est censée apporter la preuve de son efficacité; l'appropriation locale est un des principes sur lesquels l'on a beaucoup insisté dans les débats récents sur la gestion des flux d'aide à l'Afrique, notamment au moyen d'évaluations mutuelles régionales dans le contexte du NEPAD;<sup>78</sup> et les doutes suscités par une conditionnalité excessive ont conduit certains pays à envisager une approche plus minimaliste. À tous ces égards, toutefois, le processus a jusqu'à présent été ponctuel et le type de coordination que Marshall considérait comme essentielle continue de faire défaut. C'est ainsi par exemple que le NEPAD n'a pas été épargné par la critique.<sup>79</sup>

Ce n'est pas à dire qu'il suffise de reproduire en Afrique les initiatives de 1947: c'est plutôt que les *processus* du Plan Marshall peuvent aider à mettre en place un cadre cohérent pour coordonner les plans nationaux de développement économique et l'aide internationale. En l'absence de définitions raisonnablement claires des objectifs macroéconomiques d'un gouvernement et de leurs liens avec les programmes détaillés envisagés en ce qui concerne les investissements dans l'infrastructure, l'éducation, la santé, le logement, etc., l'on voit difficilement comment un apport limité d'aide extérieure, financière aussi bien que technique, pourrait être véritablement efficace. L'aide publique est essentiellement une forme d'intervention qui a pour but de remédier aux pénuries, goulets d'étranglement et autres contraintes qui entravent la croissance et la transformation structurelles, mais il est difficile d'orienter l'aide là où elle sera la plus efficace sans avoir une idée des priorités et de l'effet marginal potentiel de l'élimination d'un goulet d'étranglement, par exemple, avant un autre. De même, l'impact de l'aide se trouvera émoussé si les complémentarités sont négligées: les fonds alloués au traitement des victimes de l'épidémie de VIH/SIDA et d'autres maladies endémiques, par exemple, se trouveront réduits si la planification et le financement des services d'appui dans le secteur de la santé sont négligés ou sous-estimés.

Des programmes nationaux de développement analogues au Plan Marshall permettraient de fournir aux gouvernements un soutien budgétaire de caractère général autre qu'une aide aux projets ou une aide à la balance des paiements, comme cela a été fait pour un certain nombre de pays d'Europe dans le cadre

du Plan Marshall. Les programmes de développement, encore plus que les programmes de reconstruction, ont essentiellement pour objet de s'attaquer à des problèmes structurels profondément enracinés, et des déficits budgétaires et des déficits du compte courant sont habituellement inévitables si l'on veut réaliser un ajustement constructif à long terme. La nécessité de fournir une aide financière pour faire face à des déséquilibres à long terme est fréquemment, sinon habituellement, considérée par les institutions financières internationales comme la manifestation de simples velléités de réforme et comme encourageant un relâchement de la discipline en remettant à plus tard les ajustements qui s'imposent. Tel n'était pas l'avis des auteurs du Plan Marshall, qui considéraient cette aide comme un investissement dans la transformation structurelle et comme donnant aux gouvernements le répit nécessaire pour garantir le succès de politiques difficiles et fréquemment douloureuses.

Un généreux programme de dons, supervisé à l'intérieur d'un programme économique cohérent semblable au Plan Marshall et guidé par un tel programme, pourrait contribuer plus efficacement que des prêts à faire sortir les pays de l'"ornière de la stagnation", le fardeau représenté par le service de la dette freinant les investissements nationaux et étrangers qui pourraient améliorer les résultats de l'économie à long terme, y compris sa capacité d'assurer le service de la dette. Un autre avantage des dons est qu'ils n'exigent généralement pas les négociations juridiques et financières longues et complexes que supposent les prêts. Cela est important car l'un des enseignements à tirer du Plan Marshall est qu'une aide rapide, au début du programme promis, peut aider à entretenir des attentes positives comme celles que suscitent habituellement les hommes politiques et mettre en route un mouvement de changements qui pourra se renforcer peu à peu. Accorder des dons à l'intérieur d'un cadre semblable au Plan Marshall contribuerait beaucoup aussi à couper l'herbe sous le pied des critiques: par exemple, le problème lié à la fongibilité de l'aide est dû essentiellement à l'absence de programme cohérent de développement et d'indication tout aussi cohérente des sources de financement nécessaires pour le mettre en œuvre.

Comme on l'a vu, l'aide est habituellement fournie par des donateurs fort soucieux de leurs intérêts. Il n'y a pas là de quoi surprendre, mais beaucoup dépend de la question de savoir si les donateurs envisagent leurs intérêts au sens étroit ou au sens large et dans une perspective à court terme ou à long terme et si l'intérêt public en général prévaut sur les intérêts commerciaux internationaux plus étroits. L'aide comporte des aspects de biens publics si elle

réussit à améliorer les perspectives de croissance et de développement et ainsi à réduire les menaces qui pèsent sur la sécurité régionale et mondiale, atténue les pressions qui encouragent les migrations, et ainsi de suite. Des dons peuvent par conséquent produire des dividendes plus élevés que des prêts pour ce qui est de promouvoir les intérêts supérieurs des donateurs.

Un autre attrait majeur d'un cadre inspiré du Plan Marshall est qu'il pourrait jouer un rôle politique. Un programme fixant des objectifs économiques et sociaux pluriannuels définissant les rapports entre eux, indiquant les moyens de les atteindre et déterminant dans quelle mesure leur réalisation dépend de l'aide extérieure permet en effet d'exposer clairement la vision de la structure que le gouvernement entend instaurer. Il s'agit là d'une aspiration hautement politique de sorte que le programme proposé constitue – ou devrait constituer – une base pour un débat démocratique et pour l'arbitrage à opérer entre vues concurrentes pour pouvoir dégager un consensus social et politique au sujet de ce qui est essentiellement un plan de transformation de la société. Il se peut que cela ne débouche pas toujours sur ce que l'on considère habituellement comme des politiques « optimales » mais les processus démocratiques ont l'avantage de générer des pressions consistant à corriger les erreurs: il se peut qu'ils débouchent sur des politiques « optimales » plus lentement que si celles-ci étaient défendues par des entités de l'extérieur mais, du point de vue politique, un cheminement plus long peut être préférable. Un « nouveau Plan Marshall » peut par conséquent être un moyen de poser des fondements opérationnels concrets pour des idées comme l'« appropriation » et le « partenariat », qui risquent autrement de demeurer des slogans vides de sens. De plus, un programme national cohérent jouissant d'un soutien populaire et indiquant les domaines dans lesquels l'aide extérieure peut être plus efficace devient ipso facto un argument puissant pour persuader les donateurs potentiels de répondre aux priorités nationales plutôt que de suivre leurs propres préférences en choisissant parmi un assortiment disparate de projets apparemment sans rapport les uns avec les autres. L'accent mis sur des programmes nationaux est délibéré parce que certaines suggestions avancées récemment pour préconiser la mise en œuvre d'un nouveau Plan Marshall pour l'Afrique risquent de donner l'impression que le continent est homogène, ce qui est très loin d'être le cas. L'approche suivie en Europe à la fin des années 40 a consisté à considérer chaque pays comme un cas particulier mais à rassembler tous les pays à l'intérieur d'un cadre régional de coopération de nature à promouvoir à la fois les objectifs nationaux et la cohérence nationale.

### 3. Les éléments d'une architecture nouvelle

En admettant qu'un certain degré de réforme de l'architecture soit nécessaire si l'on veut qu'un doublement de l'aide à l'Afrique puisse être utilisé efficacement, la question clé est de savoir quelles sont les transformations spécifiques à opérer. Une question qui doit être réglée d'emblée tient aux rôles respectifs de l'aide bilatérale et de l'aide multilatérale. Dès la fin des années 60, la Commission Pearson (Pearson, 1969) a préconisé une augmentation de la composante multilatérale de l'aide, qui était alors d'environ 20 pour cent du total. Cet appel a été repris quelque 40 ans plus tard par le Secrétaire général de l'OCDE et par l'Organisation des Nations Unies en 2002, dans le but clairement déclaré de porter la part représentée par l'aide multilatérale à un niveau bien supérieur à ce qu'elle est actuellement, à savoir 30 pour cent du total. Si, par exemple, tout le surcroît d'aide promis à l'Afrique était acheminé par l'entremise d'institutions multilatérales, ce chiffre atteindrait environ 55 pour cent.

Compte tenu de la forte probabilité que des considérations géopolitiques, liées par exemple à l'appétit croissant manifesté pour les ressources naturelles de l'Afrique, commencent de nouveau à avoir une forte influence sur l'allocation de l'aide,<sup>80</sup> il y a de bonnes raisons de canaliser l'augmentation promise de l'APD par le biais d'arrangements multilatéraux qui soient moins exposés aux ingérences politiques des principaux intervenants.

L'Union européenne a déjà pris l'engagement de délier son aide et de l'adapter de plus près aux besoins locaux. Simultanément, les parlementaires et les décideurs européens se montrent de plus en plus conscients du fait que les types de conditions auxquelles étaient subordonnés par le passé les prêts et les dons accordés par les institutions financières internationales n'ont pas répondu à leurs propres sensibilités. À certains égards, l'expérience que l'UE elle-même a faite des fonds régionaux offre une autre solution (Abegaz, 2005: 442–444).<sup>81</sup> Ces fonds sont clairement axés sur l'accroissement des investissements (dans les secteurs aussi bien privé que public), sont structurés sous forme de programmes pluriannuels, comportent un solide élément d'appropriation locale, tendent à éliminer les problèmes de fongibilité au moyen de mécanismes de financement de contrepartie et de principes d'additionnalité et reposent sur des objectifs clairement définis, qui sont de renforcer les capacités étatiques au plan local et au niveau central.

C'est peut-être avec ces préoccupations à l'esprit que l'UE a établi un fonds fiduciaire afin de décaisser une partie de sa propre augmentation de l'aide à l'Afrique en utilisant à cette fin la Banque européenne d'investissement (BEI), qui est le guichet de financement à conditions de faveur de l'UE et « la plus grande banque publique de développement qui soit au monde » (Rogerson et al., 2004: 26). L'objectif déclaré de ce fonds est d'accorder des prêts bonifiés à faible taux d'intérêt pour la réalisation de projets d'infrastructure, particulièrement de projets ayant une dimension transnationale, reflétant ainsi l'une des vertus du Plan Marshall dont il a été question plus haut. La proposition initiale, qui envisage l'octroi de 60 millions d'euros de dons, irait de pair avec l'octroi par la BEI de prêts qui pourraient atteindre 260 millions d'euros. Il s'agit là d'un projet qui a un caractère tout à fait expérimental et qui n'en semble pas moins manifester une intention de canaliser l'aide de l'Europe à l'Afrique d'une manière qui évite les types de conditionnalité politique à laquelle sont subordonnés les prêts à conditions de faveur de la Banque mondiale. Des groupes de la société civile se sont demandé si ce rôle de la BEI serait approprié étant donné le manque d'expérience qu'a celle-ci du développement de l'Afrique. Cependant, il ne semble pas que ce soit là un obstacle insurmontable, et ce problème pourrait être réglé comme il convient au moyen d'une étroite collaboration avec les institutions africaines compétentes et avec le détachement d'un personnel ayant reçu une formation appropriée. D'autres ont cependant fait observer, et cela est un argument peut-être plus sérieux, que la BEI n'est pas une banque multilatérale de développement mais se trouve plutôt enfermée dans les complexités liées aux chevauchements institutionnels entre la Commission européenne et les programmes de développement des États membres (Rogerson et al., 2004: 27–28).

Un autre moyen de faire parvenir une aide accrue à l'Afrique serait un fonds de développement régional bien conçu alimenté par des dons qui serait placé sous les auspices du système des Nations Unies. Étant donné les arguments évoqués antérieurement, un tel Fonds serait expressément axé sur le développement économique et aurait pour responsabilité principale de resserrer le lien entre l'investissement et la croissance dans l'ensemble de la région. Cette initiative relèverait en partie du huitième OMD, mais le fonds serait investi d'un mandat plus large qui engloberait les investissements dans les infrastructures physiques, puis les stratégies sectorielles, la modernisation technologique et le développement urbain. L'Organisation des Nations Unies a lancé au milieu des années 50 l'idée d'un mécanisme de prêts souples, bien que non limités à l'Afrique, sous forme du Fonds spécial des Nations Unies pour le développement

et, en dépit de l'opposition manifestée par certains gouvernements, sa création a été recommandée par le Conseil économique et social de l'Organisation. Cependant, à la suite du compromis finalement intervenu à l'Assemblée générale, c'est la Banque mondiale qui, par la création de l'IDA, en a été chargée, tandis que le Fonds spécial s'est plus orienté vers l'assistance technique et a finalement été fusionné avec le PNUD.

Redonner vie aujourd'hui à un tel arrangement aurait manifestement des avantages par rapport aux mécanismes existants. Tout d'abord, cet arrangement serait expressément conçu de manière à acheminer les flux supplémentaires d'aide à l'Afrique et pourrait être établi pour une durée nettement définie. De plus, compte tenu des arguments extrêmement convaincants défendus par la Commission pour l'Afrique pour justifier une augmentation immédiate de l'aide, un tel Fonds pourrait servir à mobiliser des ressources supplémentaires, notamment le recours aux différentes sources de financement qu'il est proposé d'utiliser pour promouvoir le développement, par exemple une taxe sur les billets d'avion internationaux, une loterie mondiale ou des emprunts des donateurs par le biais d'une Facilité internationale de financement. Conjuguer de tels mécanismes aux ressources que les donateurs se sont déjà engagés à fournir en accroissant les budgets de leur aide pourrait déboucher sur une augmentation très considérable des fonds disponibles. Il y a lieu de noter à ce propos que les décaissements annuels nets de l'IDA sont actuellement d'environ 5 milliards de dollars, dont 40 pour cent environ vont à l'Afrique. Par ailleurs, le montant de la dixième reconstitution des ressources du FAD pour 2005–2007 ayant été fixé au total à quelque 5,4 milliards de dollars, la BAfD décaissera par l'entremise du guichet de financement à conditions favorables environ 1,8 milliard de dollars par an. Toutefois, lors du dernier cycle de reconstitution des ressources de l'IDA et du neuvième cycle de reconstitution du FAD, de 18 à 21 pour cent environ seulement du financement de l'IDA et du FAD devaient revêtir la forme de dons, et le rythme de décaissement des ressources a généralement été lent. En fait, les dons n'ont constitué que 19,5 pour cent des décaissements opérés au titre du FAD-IX, bien que leur part dans le montant global de la reconstitution du FAD-X devrait augmenter nettement pour se situer à 34,3 jusqu'à 21 pour cent des pays pouvant bénéficier de l'aide du FAD devant la recevoir exclusivement sous forme de don (BAfD, 2004:35; 2005).

Pour commencer, il pourrait être approprié de transférer les fonds et les ressources que l'IDA destine à l'Afrique au nouveau Fonds afin d'en maximiser

l'impact. Il devrait être possible aussi de regrouper ce nouveau Fonds et le FAD, et les décaissements pourraient alors être régis par des procédures administratives plus efficaces et plus rapides dans le contexte du nouveau Fonds. Le statut final de celui-ci (pour ce qui est de la question de savoir s'il devrait être absorbé par la BAfD ou continuer d'être indépendant) est une question qui devrait être discutée à l'intérieur d'un cadre flexible et novateur englobant toutes les parties prenantes.

Un argument qui conseillerait de rehausser le rôle des institutions économiques multilatérales est que celles-ci peuvent, mieux que les agents privés, générer et diffuser des conseils politiques valables et fournir une assistance technique à cette fin. Ces institutions ont acquis une expérience considérable dans le domaine opérationnel et dans celui de la recherche et ont accès à l'information dans les pays en développement eux-mêmes. Elles sont également bien placées pour promouvoir la mise en œuvre de politiques appropriées en conjuguant pressions et persuasions, y compris par le biais de leurs conditionnalités, et pour surveiller les résultats obtenus. Comme on l'a déjà dit, l'argument selon lequel l'aide donne des résultats pour peu que des politiques appropriées soient en place est celui qui milite le plus en faveur d'un acheminement de l'aide par le biais d'institutions multilatérales existantes comme la Banque mondiale. Il subsiste néanmoins des questions non résolues touchant la structure de la gouvernance des institutions financières internationales dans des domaines comme la représentation, l'actionnariat, l'obligation redditionnelle et la transparence, aspects qui influent tous directement sur l'efficacité de l'aide et qui font l'objet d'un débat très franc depuis la fin des années 90.<sup>82</sup>

Le principal avantage qu'aurait le rattachement d'un tel Fonds à l'Organisation des Nations Unies serait que cela le mettrait à l'abri des partis pris idéologiques et des pressions politiques s'agissant de déterminer quelles sont les politiques « appropriées » de nature à garantir l'efficacité de l'aide. Or, il apparaît aujourd'hui que les approches sectorielles n'ont pas donné les résultats escomptés pour ce qui est de promouvoir la croissance et de réduire la pauvreté. Plus récemment, l'on s'est attaché à déterminer si le processus d'élaboration et de mise en œuvre de DSRP paraît plus prometteur. Dans un précédent rapport sur le développement économique en Afrique (CNUCED, 2002), le secrétariat de la CNUCED est parvenu aux conclusions suivantes:

- il existe des tensions entre l'appropriation nationale et les conditionnalités;

- les DSRP n'ont pas remplacé les stratégies de développement mises en œuvre dans le contexte des approches sectorielles et continuent de préconiser des politiques de stabilisation et des réformes structurelles qui n'ont pas réussi à stimuler la croissance et à réduire la pauvreté dans la région;
- bien qu'il soit admis que ces politiques peuvent avoir un impact négatif sur les pauvres, rien n'a été fait pour entreprendre les analyses d'impact social qui seraient nécessaires pour déterminer les types de mesures adoptées pour atténuer de tels effets néfastes;
- le secteur social est privilégié aux dépens des infrastructures de production et un accent plus marqué est mis sur l'ouverture des marchés que sur les transformations structurelles;
- en dépit de l'appropriation et de la participation locales, et bien que les gouvernements bénéficiaires jouissent d'une pleine liberté d'action pour ce qui est de la mise en place des filets de protection sociale, la détermination de la nature et du contenu des programmes de stabilisation macroéconomique et d'ajustement ainsi que, d'une façon plus générale, des stratégies de développement reste sévèrement compromise.

Dans une série de rapports récents, la Banque mondiale a reconnu certains de ces points faibles (Banque mondiale, 2005c et 2005d). Cela montre clairement que les institutions de Washington n'ont pas le monopole de la compétence technique et qu'il existe ailleurs une masse considérable de connaissances, notamment au niveau du système des Nations Unies et des responsables locaux. La réalité est que l'on comprend encore très mal quelles sont les causes de l'expansion économique et quelle est l'interaction entre celles-ci et les variables politiques et sociales et que nul n'a le monopole de la vérité.

Chacun s'accorde à reconnaître que l'accumulation de capital joue un rôle crucial dans le processus de développement et que, parallèlement aux transformations structurelles et technologiques, il peut être mis en route des processus dynamiques cumulatifs qui peuvent contribuer à soutenir une augmentation régulière de la productivité (et des revenus) offrant une échappatoire à la pauvreté. En raison des incertitudes de caractère général qui entourent les sources exactes du progrès et leurs combinaisons diverses dans différents pays et dans différentes situations, il est indispensable d'expérimenter prudemment, sur les plans institutionnel et politique, pour découvrir quelles sont les institutions et les politiques qui pourront s'avérer efficaces dans un contexte national déterminé dans lequel l'histoire, la culture et la conjoncture existante

influent directement sur les possibilités d'expansion et de développement. Étant donné l'importance que revêtent la flexibilité et l'"efficacité adaptative" et compte tenu également de l'absence de prescriptions universelles en matière de croissance économique, il est fort probable que limiter la marge de manœuvre dont disposent les pays d'Afrique sur le plan politique irait à l'encontre du but recherché. Il est certainement inacceptable, a priori, d'écarter certains instruments d'intervention ou de subordonner l'aide à une théorie unique du fonctionnement de l'économie. Cela étant, un nouveau Fonds de développement pour l'Afrique devrait être assisté par un secrétariat professionnel indépendant qui serait à l'abri des ingérences politiques des donateurs et qui devrait s'inspirer, dans son travail, des principes que doit suivre tout secrétariat international.<sup>83</sup>

Pour la plupart des pays, beaucoup des problèmes économiques pressants du moment affectent régulièrement leurs voisins. Cette réalité a été clairement reconnue dans le Plan Marshall et affecte particulièrement l'Afrique aujourd'hui. Une coopération régionale visant à réduire les obstacles au commerce et aux affaires sur le continent pourrait élargir les débouchés qui s'offrent aux petits pays à faible revenu et pourrait leur permettre, si cela correspond à leurs stratégies de développement, d'attirer des investissements étrangers directs et d'appliquer des règles normalisées à leurs rapports avec les sociétés transnationales (CNUCED, 2005a). Pour de petits pays dont l'économie est fragmentée, des politiques visant à protéger les industries naissantes peuvent également être plus efficaces dans un cadre régional qu'à l'intérieur d'un marché national exigü, et il peut être plus facile aussi de mettre en place l'infrastructure nécessaire dans un contexte régional. Le fait même que les efforts de coopération vont croissant est en soi une manifestation de stabilité et de sécurité accrues au plan régional et peut avoir un impact important sur l'activité économique en général et sur les investissements de capital fixe en particulier.<sup>84</sup> Dans la pratique, cependant, la conséquence d'une telle coopération est l'apparition progressive d'une forme de gouvernance régionale ou internationale, les pays cherchant à concilier la poursuite de leurs objectifs nationaux et les contraintes internationales, ce qui fait inévitablement appel aux connaissances locales tout en pouvant contribuer au développement des capacités autonomes d'apprentissage que Joseph Stiglitz, entre autres, considère comme étant d'une importance capitale pour la promotion à la fois du développement et de la démocratie (Chang, 2001). Cela porte à conclure que la nécessité et les avantages d'une action collective, d'une part, et le désir évident des nations de préserver autant que possible leur pouvoir de décision dans le domaine politique, de l'autre, peuvent être conciliés dans bien des domaines sans que des organes supranationaux soient requis. Le cas de l'Europe montre

le rôle précieux que peuvent jouer des institutions régionales efficaces dotées de secrétariats compétents et indépendants et ayant à leur tête des dirigeants énergiques et novateurs.

#### 4. Quelques détails d'architecture non réglés

S'il y a lieu de réformer les mécanismes internationaux actuellement utilisés pour allouer l'aide, c'est essentiellement parce qu'il faut éviter les doubles emplois et la fragmentation et assurer une coordination bien plus étroite aussi bien entre les différents donateurs qu'entre les programmes de développement réalisés dans les pays bénéficiaires. Il appartient certes aux plus importants pays donateurs de prendre l'initiative. Cependant, les donateurs de moindre envergure devraient également canaliser une proportion accrue de leur aide par l'entremise d'institutions multilatérales pouvant offrir des systèmes de fourniture de l'aide rationnels et bien développés. Le problème que soulève une telle proposition est que beaucoup de petits donateurs ont par le passé mené des programmes de développement réussis et surtout que des institutions multilatérales relativement nouvelles continuent de considérer l'aide comme un moyen d'affirmer leur propre influence nationale sur la scène internationale et répugnent par conséquent à canaliser l'aide par le biais d'organes multilatéraux. Il importe manifestement de surmonter ces résistances si l'on veut que l'aide soit plus efficace. Beaucoup dépendra aussi de la qualité et de l'intégrité des secrétariats des organes multilatéraux, de la transparence et de la gouvernance de leurs opérations et de leur capacité d'établir une communication efficace avec les dirigeants africains.

Toute proposition de créer un nouveau mécanisme d'aide à l'Afrique devra également régler la question des relations avec les mécanismes existants. Dans le cas de l'Afrique, il existe évidemment un cadre multilatéral bien établi qui comprend la BAfD, le PNUD, la CEA et l'Union africaine, qui constitue l'épine dorsale du système. La proposition formulée ici n'affecte aucunement ce cadre. La nécessité de renforcer le financement à court terme pour faire face aux chocs commerciaux et financiers est généralement reconnue et les institutions de Bretton Woods disposent des structures et des compétences nécessaires pour résoudre tous ces problèmes. De plus, il existe par ailleurs d'excellentes raisons de renforcer la BAfD pour rehausser son rôle dans le domaine du financement du développement à moyen et à long termes après que l'aide accrue que les donateurs se sont engagés à fournir commencera à se stabiliser, pour l'aider à

continuer de renforcer sa présence sur le terrain et pour trouver le moyen de la rendre moins vulnérable, lors des discussions touchant la reconstitution de ces ressources, aux pressions provenant de membres extérieurs à la région. En principe, l'on peut également envisager un rôle accru pour l'Union africaine, qui pourrait offrir un cadre de coopération à l'intérieur duquel doit être définie une solide orientation régionale. De plus, étant donné le calendrier explicite prévu pour l'initiative tendant à doubler l'aide, le détachement de membres du personnel de ces organisations serait sans doute le moyen le plus judicieux de doter un secrétariat indépendant des compétences techniques et de la sensibilité qui lui seront indispensables si l'on veut qu'ils puissent gérer efficacement les ressources promises.

Il existe plusieurs organismes d'aide relativement nouveaux comme la Facilité d'amélioration du climat des investissements (FCLP), le Fonds mondial et le « Millenium Challenge Account » qui devront trouver place dans toute architecture future. Seule la première de ces organisations a le type de profil régional qui est proposé dans le présent rapport, mais aucune n'opère à une échelle correspondant à ce qu'exige une « grande poussée » à l'appui du développement. La FCLP est un partenariat public-privé doté d'un capital initial de 10 millions de dollars qu'elle espère compléter au moyen de contributions d'environ 120 millions de dollars du secteur privé au cours de ses trois premières années d'existence. Le plus souvent, les donateurs bilatéraux ne semblent pas avoir déterminé comment ils entendent réagir et s'adapter à de telles initiatives. Par exemple, des organisations thématiques comme le Fonds mondial mettent l'accent sur les biens publics mondiaux et ne fournissent pas nécessairement leur aide conformément aux priorités de développement des pays bénéficiaires.

Depuis la réunion ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce qui a eu lieu à Hong Kong en 2005, le concept d'"aide pour le commerce" a commencé à occuper une place de choix dans le discours international sur l'aide. Bien que cette idée en soit encore à un stade embryonnaire, il y a lieu d'espérer que, si elle est poursuivie à une échelle appropriée, si elle vient s'ajouter aux augmentations de l'aide déjà promises et si elle est de nature à diversifier la base économique des pays intéressés par le biais de politiques commerciales industrielles appropriées, cette initiative pourrait avoir l'impact souhaité sur le développement. Pour cela, il faudra sans doute découpler nettement cette initiative des négociations de Doha et la rattacher plutôt aux idées d'une « grande poussée » et d'un nouveau Plan Marshall, comme suggéré dans le présent rapport.

La propagation du VIH, la grippe aviaire, le terrorisme, la drogue et les migrations apparaissant comme des menaces croissantes, il se peut que la future architecture de l'aide soit influencée par une prolifération d'organisations axées sur de telles externalités publiques et par un schéma de mobilisation de ressources, dans le nord, qui pourrait transformer du tout au tout le paysage de l'aide.<sup>85</sup> En principe, ces activités devraient rester à l'écart de celles qui doivent être entreprises pour faire face aux problèmes de développement économique plus spécifiques qui ont été évoqués dans le présent rapport.

Une autre question est celle de savoir quel sera le rôle que les ONG et la société civile joueront dans toute architecture future. Comme on l'a dit, ces organisations ont proliféré rapidement ces dernières années. D'un côté, elles font partie d'un réseau vital de collecte d'informations et de suivi qui pourrait être mieux placé pour adapter l'aide au niveau micro, particulièrement dans le contexte des objectifs sociaux. D'un autre côté, cependant, elles pourraient avoir un impact négatif sur les efforts visant à consolider les capacités de l'État. Comme l'*Economist* (2005) l'a souligné en termes crus, il existe un réel danger que ces institutions « cannibalisent les institutions de l'État dont dépend en définitive tout pays ». Il faut manifestement trouver un équilibre, mais ce doit être là la tâche des décideurs des pays bénéficiaires. Indubitablement, l'accroissement de l'aide fournie sous forme d'un soutien budgétaire préconisé par beaucoup de donateurs ainsi que par le présent rapport, jointe à l'élargissement des ressources administratives nécessaires pour pouvoir gérer une aide deux fois plus importante, signifie qu'il faut définir plus clairement le rôle de ces organisations dans la fourniture de l'aide et leur action au niveau des pays.

Il ne semble pas y avoir, à l'heure actuelle, d'instance multilatérale permanente au sein de laquelle soient examinées d'une façon rigoureuse, du point de vue des bénéficiaires potentiels, les questions soulevées dans le présent rapport, qu'elles concernent l'aide bilatérale par opposition à l'aide multilatérale, les dons par opposition aux prêts, les biens publics mondiaux par opposition à l'aide au développement, l'appropriation nationale par opposition à la conditionnalité, le rôle de la société civile, etc. Le Comité d'aide au développement de l'OCDE est évidemment une instance importante, mais une instance qui s'intéresse surtout aux préoccupations et aux problèmes des donateurs. Il importe de prêter attention à ce hiatus institutionnel si l'aide doit doubler prochainement et si l'on veut éviter le chaos qui caractérise une fourniture désordonnée de l'aide. L'on pourrait par exemple créer un poste d'ombudsman de l'aide, peut-être sous l'égide de l'ONU, qui suivrait l'exécution des engagements pris et qui demanderait des comptes

aux donateurs s'agissant de la réalisation dans des délais déterminés des objectifs convenus au plan international (ActionAid, 2005). Une suggestion semblable a été formulée dans le contexte de la Commission pour l'Afrique. Cependant, une telle initiative demeurerait trop étroite. Une autre solution consisterait pour la CNUCED, institution qui a été à l'avant-garde des débats qui ont débouché sur la fixation de l'objectif de 0,7 pour cent pour l'aide au développement et qui, plus récemment, a repris le flambeau de ceux qui préconisent un doublement de l'aide à l'Afrique, à créer une telle instance sous forme d'une Commission sur l'aide et le développement. Cette commission pourrait combiner les compétences internes et un concours de l'extérieur, travaillerait sur la base d'un consensus et offrirait une tribune, ouverte aux groupes de la société civile, pour un débat franc, constructif et bien informé sur les questions soulevées dans le présent rapport.<sup>86</sup>

Appendice

AFRIQUE SUBSAHARIENNE : AIDE EN PROVENANCE DE TOUS LES DONATEURS EN PROPORTION DU PIB, 2004  
ET PROJECTIONS POUR 2015 ET 2020

(en millions de dollars EU)

	2004		2015		2020		2004		2015		2020	
	Aide	PIB (en dollars courants de 2004)	Dou- blement de l'aide de 2004	PIB projeté*			Aide aux PIB	Ratio entre l'aide et le PIB* après le doublement de l'aide de 2004				
				2%	6%	2%		6%	2%	6%		
	En millions de dollars EU											
Libéria	577	492	1155	612	934	676	1250	117,3	188,7	123,6	170,9	92,4
São Tomé & Príncipe	33	62	67	77	118	85	158	53,7	86,4	56,6	78,2	42,3
Burundi	343	657	687	817	1248	902	1669	52,3	84,0	55,1	76,1	41,1
Sierra Leone	359	1075	718	1337	2042	1476	2732	33,4	53,7	35,2	48,6	26,3
Erythrée	260	925	519	1150	1755	1269	2349	28,1	45,1	29,6	40,9	22,1
Guinée-Bissau	8	280	155	348	532	385	712	27,7	44,6	29,2	40,4	21,8
Madagascar	1195	4364	2389	5426	8284	5991	11086	27,4	44,0	28,8	39,9	21,6
Congo, Rép. Dem. Du	1795	6628	3590	8241	12581	9098	16837	27,1	43,6	28,5	39,5	21,3
Malawi	477	1879	954	2337	3567	2580	4774	25,4	40,8	26,8	37,0	20,0
Rwanda	468	1845	937	2294	3502	2533	4687	25,4	40,8	26,7	37,0	20,0
Mozambique	1328	6086	2657	7567	11553	8354	15460	21,8	35,1	23,0	31,8	17,2
Ethiopie	1719	8003	3439	9951	15193	10987	20331	21,5	34,6	22,6	31,3	16,9
Zambie	1120	5402	2241	6716	10254	7415	13722	20,7	33,4	21,9	30,2	16,3
Niger	559	3081	1118	3831	5849	4230	7828	18,1	29,2	19,1	26,4	14,3
Ouganda	1154	6822	2309	8483	12951	9365	17331	16,9	27,2	17,8	24,6	13,3
Tanzanie	1657	10851	3313	13492	20599	14896	27566	15,3	24,6	16,1	22,2	12,0
Gambie	63	415	126	516	788	570	1054	15,1	24,4	16,0	22,1	11,9
Cap-Vert	140	948	280	1179	1800	1302	2409	14,7	23,7	15,5	21,5	11,6
Ghana	1207	8869	2414	11028	16837	12176	22531	13,6	21,9	14,3	19,8	10,7
Sénégal	1057	7775	2114	9668	14760	10674	19752	13,6	21,9	14,3	19,8	10,7
Mauritanie	201	1534	402	1907	2106	2106	3897	13,1	21,1	13,8	19,1	10,3
Burkina Faso	609	4824	1217	5998	9157	6622	12254	12,6	20,3	13,3	18,4	9,9
Mali	558	4863	1116	6046	9231	6676	12353	11,5	18,5	12,1	16,7	9,0
Djibouti	64	663	128	824	1259	910	1685	9,7	15,6	10,2	14,1	7,6

## Appendice (suite)

Somalie	191	2088	383	2596	3964	2866	5304	9,2	14,7	9,7	13,3	7,2
Bénin	370	4075	739	5067	7736	5594	10352	9,1	14,6	9,6	13,2	7,1
Rép. Centrafricaine	105	1307	209	1626	2482	1795	3321	8,0	12,9	8,4	11,6	6,3
Tchad	324	4221	649	5248	8013	5795	10723	7,7	12,4	8,1	11,2	6,0
Les outho	99	1312	198	1632	2492	1802	3334	7,5	12,1	7,9	11,0	5,9
Comores	2,5	367	49	456	696	503	931	6,7	10,8	7,0	9,7	5,3
Guinée	235	3870	471	4811	7346	5312	9830	6,1	9,8	6,4	8,9	4,8
Swaziland	145	2396	289	2979	4549	3289	6087	6,0	9,7	6,4	8,8	4,8
Afrique subsaharienne	24921	523310	49842	650670	993399	718393	1329392	4,8	7,7	5,0	6,9	3,7
Soudan	878	21098	1756	26232	40050	28963	53596	4,2	6,7	4,4	6,1	3,3
Zimbabwe	186	4696	373	5839	8914	6446	11929	4,0	6,4	4,2	5,8	3,1
Kenya	622	16088	1244	20003	30539	22085	40868	3,9	6,2	4,1	5,6	3,0
Togo	71	2061	141	2563	3912	2829	5236	3,4	5,5	3,6	5,0	2,7
Cameroun	457	14391	913	17893	27318	19755	36557	3,2	5,1	3,3	4,6	2,5
Namibie	160	5712	320	7102	10844	7842	14511	2,8	4,5	2,9	4,1	2,2
Angola	398	19493	796	24237	37003	26759	49518	2,0	3,3	2,2	3,0	1,6
Seychelles	8	704	15	875	1335	966	1787	1,1	1,8	1,1	1,6	0,9
Nigéria	729	72053	1458	89589	136779	98914	183041	1,0	1,6	1,1	1,5	0,8
Guinée équatoriale	30	3235	59	4022	6141	4441	8218	0,9	1,5	1,0	1,3	0,7
Gabon	58	7229	116	8988	13722	9923	18363	0,8	1,3	0,8	1,2	0,6
Congo, Rép. Du	30	4343	61	5400	8244	5962	11033	0,7	1,1	0,7	1,0	0,6
Côte d'Ivoire	72	15475	144	19241	29375	21243	39311	0,5	0,7	0,5	0,7	0,4
Maurice	28	6034	56	7503	11455	8284	15329	0,5	0,7	0,5	0,7	0,4
Botswana	27	8974	53	11158	17035	12319	22797	0,3	0,5	0,3	0,4	0,2

Source: Calculs du secrétariat de la CNUCED à partir des bases de données en ligne de l'OCDE et de la Banque mondiale.

Note:

L'aide comprend l'aide publique nette au développement (APD) et les autres flux officiels.

L'APD net comprend les dons bilatéraux et les prêts bilatéraux.

\* Le taux de croissance projeté du PIB de 6% est le taux minimum considéré comme nécessaire à la réalisation des OMD.

Le taux de 2% reflète le scénario le plus pessimiste.

\*\* Pays classés selon le ratio entre l'aide et le PIB en 2004.

## Notes

- 1 L'aide des États-Unis remonte à l'assistance fournie aux pays d'Amérique latine pendant les années 30 et 40 – dans le cadre de la « Politique de bon voisinage » du gouvernement Roosevelt – et parfois même jusqu'au XIXe siècle (Hjertholm et White, 2000; Kanbur, 2003; Hudson, 2006 et Hjertholm et al., 1998).
- 2 L'hypothèse est que dans une économie ouverte, l'épargne finance l'investissement, l'épargne totale dans l'économie englobant l'épargne intérieure et l'épargne extérieure. Il y a un déficit d'épargne si les ressources intérieures sont inférieures à celles qui seraient requises pour financer les investissements nécessaires pour atteindre le taux de croissance visé. De même, si les devises sont insuffisantes (c'est-à-dire si les exportations sont insuffisantes) pour payer les biens importés, qui doivent compléter les biens d'équipement d'origine nationale pour parvenir au taux de croissance visé, il y a un « déficit commercial » ou « déficit de devises » (Rosenstein-Rodan, 1961).
- 3 La part de ces deux pays dans le total des flux d'aide des pays du CAD à l'Afrique était de 50 pour cent (1960–1969) et de 28 pour cent (1980–2004). L'Afrique n'a jamais occupé une place significative dans les calculs géostratégiques des États-Unis et, pendant les années 90, n'a reçu que 10 pour cent environ de l'aide américaine (CBO, 1997), bien qu'il se peut que cela soit sur le point de changer étant donné l'accent que les États-Unis commencent à placer sur la sécurité énergétique, le pays cherchant à diversifier ses sources d'énergie pour moins dépendre du Moyen-Orient.
- 4 En Afrique, la République démocratique du Congo (anciennement Zaïre) a reçu un volume considérable d'assistance pendant une bonne part de la période dominée par le régime de Mobutu. Cela s'explique, en partie, par les intérêts stratégiques des principaux donateurs, et en partie aussi du fait du souci du FMI et de la Banque mondiale d'éviter les conséquences qu'aurait une défaillance de ce débiteur (Lancaster, 1999: 1).
- 5 L'ancien Directeur de l'USAID, par exemple, fait valoir que la diminution de l'APD pendant les années 90 a été principalement imputable à l'absence de risques qui auraient menacé clairement les intérêts occidentaux et auxquels aurait pu remédier une aide extérieure (Natsios, 2006: 132).
- 6 Tel était évidemment le cas dans l'Europe d'après-guerre (Plan Marshall) ainsi que pendant la guerre froide (Alliance pour le progrès) et l'aide a diminué pendant la période de « détente » ou lorsque les menaces à la sécurité paraissaient s'amenuiser, par exemple immédiatement après la chute du mur de Berlin (Natsios, 2006: 132). Lorsque l'USAID a été créée, en 1961, sa mission, pour reprendre les propos du Président Kennedy, était « de prévenir l'injustice sociale et le chaos économique dont s'alimentent la subversion et la révolte » (Bate, 2006: 114).
- 7 Le document de 1997, premier document directif de ce type publié depuis un peu plus de vingt ans (depuis 1975) par le Gouvernement britannique, est intitulé "Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century", tandis que le document de 2000 porte le titre "Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor".
- 8 L'Afrique subsaharienne a toujours absorbé une plus forte proportion de flux multilatéraux mondiaux que de flux bilatéraux et sa part a augmenté régulièrement pour passer d'un peu plus du quart au milieu des années 70 à 45 pour cent, chiffre maximum, à la fin des années 80.

- 9 Le volume considérable des flux de capitaux dont ont bénéficié ces pays pendant la période 1990-1999 est dû à un apport très considérable d'aide multilatérale, de l'ordre de 5 à 6 milliards de dollars, à la Corée du Sud pendant la crise financière en Asie (1997-1999).
- 10 Pour l'instabilité et la concentration de l'investissement étranger direct, voir le rapport sur le développement économique en Afrique publié par la CNUCED en 2005, en particulier les tableaux 2 et 3 (CNUCED, 2005a).
- 11 Le Comité d'experts des Ministres africains des finances et de la planification, tout en se félicitant de la priorité accrue qui était accordée dans le cadre de l'Initiative PPTe à l'investissement dans les secteurs sociaux, a noté avec préoccupation en 2004 la réduction marquée de la proportion de l'aide allant aux secteurs productifs et a mis les gouvernements africains en garde en leur conseillant de ne pas négliger les investissements dans les secteurs productifs.
- 12 Voir encadré 1 pour une définition de l'"aide fantôme".
- 13 Un expert étranger coûte infiniment plus cher qu'un expert local possédant les mêmes qualifications. ActionAid (2005) a estimé que le DFID payait les experts étrangers entre 18 000 et 27 000 dollars par mois, contre 1 500 à 3 000 dollars pour des experts locaux au Viet Nam. En dépit de l'amélioration du niveau d'instruction en Afrique, la valeur de l'aide consacrée à l'assistance technique demeurait élevée (Sender, 1999: 99-100).
- 14 Une partie significative de l'assistance technique se trouve intégrée à un projet et le bénéficiaire n'a d'autre choix que de l'accepter. En outre, l'assistance technique est habituellement fournie en même temps que du matériel, des véhicules et d'autres "accessoires" qui encouragent les services du gouvernement à accepter une assistance technique dont ils n'ont pas véritablement besoin. Habituellement, le bénéficiaire ne joue aucun rôle dans le processus de sélection et s'il existe des pressions à une plus grande ouverture du processus de passation de marchés, l'assistance technique provient habituellement des pays donateurs. Pour des exemples, voir ActionAid (2005).
- 15 Que l'aide mérite ou non le qualificatif "fantôme", il ne fait guère de doute qu'elle n'aura pas l'impact sur le développement nécessaire dans de vastes régions d'Afrique.
- 16 Essentiellement, deux méthodes ont été employées pour estimer les ressources requises pour atteindre les OMD. L'une est fondée sur des calculs de coûts globaux sur la base d'élasticités globales et d'un coût moyen, et l'autre sur des estimations nationales dont sont extrapolés des chiffres globaux. Aucune des deux ne tient véritablement compte de la dimension multisectorielle, qui est abordée dans deux études bien connues: le rapport du Groupe de haut niveau sur le financement du développement, également connu sous le nom de rapport Zedillo (Zedillo et al., 2001)) et une étude de la Banque mondiale de Devarajan et al. (2002).
- 17 Une approche estime les ressources nécessaires pour réaliser les OMD en calculant les taux de croissance économique que devraient atteindre les divers pays et, ensuite, les investissements requis pour y parvenir, tandis que la seconde estime séparément le coût de la réalisation des divers objectifs.
- 18 La logique sous-jacente était fondée sur de nouvelles théories de la croissance économique, dont il y a lieu de noter cependant qu'elles avaient été élaborées en

ayant à l'esprit les problèmes politiques des pays avancés. Un groupe d'experts de l'Organisation des Nations Unies, dès 1951, a utilisé le modèle Harrod-Domar pour estimer les capitaux dont auraient besoin les « pays sous-développés » pour accroître le revenu national par habitant de 2 pour cent par an. Fixer des objectifs de croissance plus ambitieux et incorporer au développement une composante structurelle prévisible a eu pour effet d'élargir le concept de contraintes à la croissance, lesquelles comprendraient, outre le déficit d'épargne ou de devises, le manque de compétences et d'esprit d'entreprise, un déficit fiscal, un déficit technologique et, d'une manière plus générale, une absence de liens à l'intérieur des secteurs économiques et entre les différents secteurs.

- 19 À sa deuxième session, en 1968, la CNUCED a fixé pour l'APD un objectif de 0,75 pour cent du revenu national qui a été ramené à 0,7 pour cent à la suite des études menées par le Comité pour la planification du développement afin de déterminer le volume des ressources extérieures nécessaires pour parvenir à un taux de croissance de 6 pour cent. En 1969, la Commission du développement international convoquée par la Banque mondiale a continué de préconiser un objectif de 0,7 pour cent, qui devrait être atteint en 1975 au plus tard. Cet objectif a été officiellement approuvé par la CNUCED à sa troisième session, tenue à Santiago en 1972. Cependant, cet engagement a coïncidé avec un débat plus âpre sur l'efficacité de l'aide, les donateurs accordant une attention accrue à la pauvreté, aux besoins essentiels et au capital humain, tandis que les pays bénéficiaires s'intéressaient davantage à un ambitieux programme de modernisation et à l'instauration d'un nouvel ordre économique international.
- 20 Il n'est pas possible de rendre justice, dans le présent rapport, à la richesse du débat sur l'industrialisation que l'on trouve dans les premiers ouvrages consacrés au développement. Pour une introduction utile et un guide, voir Toner (1999). Ces dernières années, en particulier dans le contexte du développement de l'est de l'Asie, le Rapport sur le commerce et le développement de la CNUCED a essayé d'étendre ce raisonnement. Il va sans dire que la tentative faite par les économistes classiques de tout ramener à des questions polarisées, à savoir, stratégies de développement orientées vers l'intérieur plutôt que vers l'extérieur, forces du marché par opposition à planification, etc., est une caricature trompeuse.
- 21 Milton Friedman (1958) a été parmi les premiers à analyser ces résultats. Bauer (1966) a été un détracteur plus opiniâtre de l'efficacité de l'aide. Griffin (1970), se fondant sur des données empiriques, a mis en garde quant à la nécessité d'éviter les effets d'éviction de l'investissement. L'une des premières critiques, fondée sur des raisons de méthodologie et sur des indications empiriques, a été celle de Papanek (1973).
- 22 Au début des années 70, ces préoccupations ont débouché sur l'approche axée sur les « besoins essentiels » des politiques de développement, qui a eu une influence considérable sur l'aide à l'époque. Pendant les années 80, la crainte que l'aide ne contribue à fausser des prix relatifs qui ne reflètent pas les pénuries économiques sous-jacentes a poussé à préconiser des politiques de nature à garantir des « prix appropriés », qui sont devenus la base du « Consensus de Washington ».
- 23 Pour une comparaison entre l'APD et les autres flux de capitaux, voir Morrissey et Osei (2004) et CNUCED (2000a) et (2005b).

- 24 Dans la présente étude, l'aide motivée par des considérations géopolitiques est considérée comme étant celle qui repose sur des liens géo-politiques passés ou présents (relations coloniales, communauté de langue ou appartenance à une entente, à une alliance ou à un accord communs).
- 25 Il y a lieu de noter toutefois que beaucoup de pays d'Afrique n'ont pas été en mesure de lancer un processus de croissance autoentretenu même lorsque les conditions extérieures étaient favorables, particulièrement pendant les années 70 (CNUCED, 1998).
- 26 Pour ce « lien entre le profit et l'investissement », voir CNUCED (1994, 1997 et 2003).
- 27 Krugman (1994:52–57) donne une version simplifiée du modèle. Il y a lieu de noter que ces modèles ne reflètent qu'en partie la dynamique potentielle liée à un développement industriel énergique, lequel comprend également des économies de spécialisation, de dimension des installations, de création de rentes et d'établissement de liens; pour une discussion plus détaillée, voir Ros (2000).
- 28 En ce qui concerne les similitudes et les différences entre les anciens modèles de l'ornière du développement et les arguments fondés sur la pauvreté, voir Ros (2000:102–110).
- 29 Pour des informations plus détaillées au sujet de ce raisonnement, voir CNUCED (2006). Selon certains analystes, il s'agit là d'un aspect négligé de l'expérience de l'est de l'Asie (CNUCED, 1997; Gabre-Madhin et Johnston, 1999; Karshenas, 2000 et Grabowski, 2003). D'autres ont également souligné que cet élément continue d'être important dans les pays de l'est de l'Asie qui ont commencé à connaître une croissance dynamique comme la Chine, l'Indonésie et le Viet Nam (Timmer, 2005). Par ailleurs, il existe de nombreux ouvrages, remontant aux années 60, concernant les aspects économiques et les incidences politiques des liens intersectoriels. Pour leur pertinence dans la situation actuelle de l'Afrique, voir Mellor (2000), Tiffen (2003) et Blunch et Verner (1999).
- 30 Le présent rapport a à l'esprit une interprétation légèrement différente des « grandes poussées » passées de celles qui ont déjà été mentionnées et est plutôt fondé sur les études de la croissance endogène, qui sont axées sur les effets induits de l'offre liés aux externalités technologiques et aux investissements en capital humain. Lucas (1990) a offert un modèle qui a fait date d'une accumulation continue de capital humain débouchant sur une amélioration régulière de la productivité compensant des rendements par ailleurs décroissants; Romer (1992) a donné une interprétation légèrement différente en ajoutant un secteur de production des connaissances, qui n'est pas soumise à la loi des rendements décroissants. Ces modèles sont habituellement appelés modèles de croissance endogène car le progrès technologique est considéré comme un élément de la dynamique de la croissance plutôt que comme une impulsion exogène.
- 31 En conséquence, sa pertinence pour le rôle de l'aide dans le cas des pays qui viennent de sortir d'un conflit peut être plus limitée.
- 32 Voir van Arkadie (1995) et Mkandawire (2001).
- 33 Voir Easterly (2005), Rodrik (2006) et Mkandawire (2006).
- 34 Tel est l'enseignement que les observateurs les plus attentifs ont tiré de la trajectoire de développement africaine (Lancaster, 1999).

- 35 L'absorption de l'aide est définie comme étant la mesure dans laquelle le déficit de la balance courante d'un pays, à l'exclusion de l'aide, se creuse lorsque celle-ci augmente, et elle dépend des mesures de stérilisation adoptées au plan national; l'aide dépensée est définie comme étant le montant dont s'est creusé le déficit budgétaire à la suite soit d'une augmentation des dépenses, soit d'une réduction des impôts.
- 36 Pour une explication plus complète des causes du syndrome hollandais, voir Foster et Keith (2003). Le problème est semblable à celui de la "malédiction des ressources naturelles" qui a suscité beaucoup de controverses parmi les économistes. Comme indiqué dans CNUCED (2005b), l'on a eu tendance à exagérer cette menace.
- 37 Ce n'est pas à dire que la gestion de l'aide n'ait jamais posé de problèmes dans les pays d'Afrique. Il ressort de l'étude que Younger a faite de la situation du Ghana (Younger, 1992) que ce pays a eu peine à gérer son taux de change réel pendant les années 80 et au début des années 90, lorsqu'il était un favori des donateurs. Le même problème a surgi en Ouganda à la fin des années 90 (Kitabire, 2005). En revanche, Nyoni (1998) a constaté que l'aide à la République-Unie de Tanzanie est allée de pair avec une dépréciation réelle de la monnaie. Le FMI (2005) a étudié l'impact de l'augmentation de l'aide en Éthiopie, au Ghana, au Mozambique, en Ouganda et en République-Unie de Tanzanie entre 2000 et 2004 et a constaté l'existence de schémas divers de dépenses et d'absorption, mais peu de symptômes du syndrome hollandais. Pour une analyse détaillée des liens entre l'aide et la gestion des taux de change en Afrique, voir Buffie et al. (2004).
- 38 En moyenne, il y a une différence de plus de 40 pour cent entre l'aide effectivement fournie et les engagements, surtout dans le cas des pays les plus pauvres, où cette proportion a dépassé 50 pour cent, soit le ratio le plus élevé depuis vingt ans, pendant la période 1999–2001 (Bulir et Hamann, 2005: 10). Dans le rapport susmentionné, le PNUD a constaté que, dans 47 des 129 pays examinés, les décaissements avaient été inférieurs de plus de un pour cent du RNB aux engagements pris pendant une des trois années comprises entre 2001 et 2003.
- 39 Voir la section 1 ci-dessus. L'étude précitée des flux d'aide à 76 pays entre 1975 et 2003, dont la moitié se trouvaient en Afrique, confirme que l'aide a été plus instable que les recettes nationales, a été en hausse ces dernières années, est demeurée imprévisible et n'a pas amorti les chocs subis par le PIB. En proportion du PIB et en dollar constant, l'étude a constaté que l'instabilité moyenne est d'environ 40 fois et 20 fois plus élevée respectivement que celle des recettes et, en termes de valeur moyenne, 23 et six fois plus élevée (Bulir et Hamann (2005: 7)).
- 40 Le problème de fongibilité et les questions connexes peuvent probablement être fort bien réglés dans le type de cadre inspiré du Plan Marshall qui est discuté plus loin, dans la section E.
- 41 Cet avis concernant les comportements de recherche de rentes dans le processus de développement est critiqué dans Kahn et Jomo (2002).
- 42 L'aléa moral est l'expression utilisée pour désigner le risque accru de comportement destructeur et par conséquent d'impact négatif car la personne qui est à l'origine du problème n'en subit pas toutes les conséquences, voire aucune.
- 43 Voir, par exemple, Killick, 1998; Easterly, 2002; White et Dijkstra, 2003; et Kanbur, 2000.

- 44 Un mécanisme visant à régler les problèmes de coordination les plus épineux dans les États fragiles a déjà été mis en place dans cinq pays (dont cinq en Afrique) avec apparemment un certain succès (Banque mondiale, 2006: 83–84).
- 45 Il ressort des informations rassemblées par la Banque mondiale que les pays à faible revenu dont les institutions sont faibles reçoivent 40 pour cent de moins d'assistance que celles prédites sur la base des indicateurs de qualité institutionnelle (étude citée dans PNUD (2005: 92).
- 46 Cela n'écarte pas la possibilité pour les donateurs qui envisagent d'accroître leur assistance d'essayer de déterminer si l'aide passée s'est accompagnée d'une diminution de l'effort fiscal et, dans l'affirmative, de veiller à ce que cette partie du budget de l'assistance soit utilisée à des fins de réforme du système fiscal.
- 47 Voir CEA (2004).
- 48 Cet argument a été avancé depuis longtemps par Myrdal (1970: 357–448) et plus récemment par Milanovic (2006). Les propos récents de John Githongo, chef du Service anticorruption du Kenya qui a démissionné en février 2005 pour chercher refuge au Royaume-Uni, démontre l'étendue de la corruption qui persiste (The Guardian, 2006) parmi les milieux dirigeants du pays, et ce alors même que le gouvernement a pris l'engagement de combattre la corruption. D'un autre côté, les efforts déployés par le Nigéria pour combattre la corruption grave, même aux échelons les plus élevés de l'État, montrent que, pour peu que la volonté politique nécessaire existe et même lorsque la corruption est profondément enracinée et généralisée, des réformes sont tout à fait possibles (The Guardian, 2006).
- 49 Burnside et Dollar (2000) ont incorporé à leur modèle un terme aide-carré et ont constaté que l'aide a des rendements négatifs dès qu'elle atteint 4 pour cent du PIB du pays bénéficiaire, c'est-à-dire le point de saturation à partir duquel l'impact positif de l'aide devient nul. Dans une étude semblable, cependant, Foster et Keith (2003) sont parvenus à la conclusion que des rendements négatifs n'apparaissent qu'à partir du moment où l'aide atteint 20 pour cent du PIB des bénéficiaires, tandis que, selon Lensink et White (2001), ce ratio est de 50 pour cent. Selon d'autres études, le seuil de saturation serait compris entre 14 et 27 pour cent du revenu national, soit 16 à 18 pour cent du PIB (Gupta, Powell et Yang, 2006: 24). White a soutenu que la conclusion selon laquelle les rendements seraient négatifs plutôt que décroissants est fondée sur un nombre relativement restreint d'observations et que les indications économétriques disponibles « ... ne sont ni tout à fait convaincantes, ni capables d'établir des rendements négatifs pour la très grande majorité des bénéficiaires, même si l'aide était doublée » (White, 2005: 9). Le FMI relève également qu'en dépit des problèmes que soulèverait l'accroissement de l'aide dont on parle tant, les analyses systématiques des situations nationales sont limitées et que la plupart des recherches existantes, fondées sur des analyses de régression comparatives et groupées, sont trop limitées pour pouvoir être utiles aux fins de l'élaboration des politiques, particulièrement pour ce qui est des effets d'une augmentation de l'aide (FMI, 2005: 7).
- 50 La corruption varie éventuellement selon les secteurs et son incidence est la plus grande dans les industries extractives, son but étant, fréquemment, d'attirer des investissements étrangers directs. À l'intérieur du secteur public, le secteur de la santé a été identifié comme particulièrement vulnérable (All Party Parliamentary Group,

- 2006:17–19). Le secteur de la défense est un autre terrain fertile pour la corruption, et pas seulement dans les pays en développement. En dépit de la place très réduite qu'il occupe dans le total du commerce mondial, le commerce d'armes représente apparemment près de la moitié de toute la corruption liée au commerce légal. Voir Roeber (2005: 52–56).
- 51 Pour ce problème, voir Saasa (2005) et Conyers et Mellors (2005). Il apparaît effectivement y avoir un arbitrage à opérer entre le débauchage du personnel local et les taux de décaissement. Dans une étude récente de neuf pays donateurs, l'USAID a constaté qu'actuellement, une partie seulement des ressources engagées est décaissée chaque année et qu'il y avait une corrélation positive entre le décaissement de l'aide et la décentralisation. Les institutions qui avaient le plus délégué les pouvoirs, cette déconcentration étant mesurée en fonction de la proportion du personnel affecté sur le terrain, avaient les taux de décaissement les plus élevés (de 75 à 87 pour cent) tandis que celles qui centralisaient davantage leur personnel au siège avaient les moindres (7–12 pour cent) (Natsios 2006). Néanmoins, la décentralisation amène fréquemment à employer un nombreux personnel hautement qualifié dans les bureaux locaux qui pourraient autrement être disponibles pour l'administration locale. Ce dilemme doit manifestement être résolu si l'on veut qu'une aide deux fois plus importante soit décaissée d'une manière qui n'affaiblisse pas les administrations locales.
- 52 Cela est vrai surtout de plusieurs pays performants de l'est de l'Asie, y compris les pays de deuxième rang qui sont le plus tributaires de ressources. Pour une analyse des enseignements pouvant être tirés de ces expériences, voir les divers articles figurant dans Akyüz, ed. (1999).
- 53 Les statistiques du CAD concernant les activités des ONG ne sont pas complètes mais les contributions apportées par les ONG au moyen de leurs propres ressources ont été estimées en 2004 à un montant compris entre 7 et 9 milliards de dollars; les contributions des gouvernements aux ONG à 1 milliard de dollars et les ressources gouvernementales acheminées par l'entremise d'ONG à 1 milliard de dollars (bien que cela apparaisse comme une nette sous-estimation) (Rogerson et al., 2004: 5).
- 54 Toutes les institutions créées depuis 1945 existent encore aujourd'hui (Klein et Harford, 2005: 11).
- 55 Voir Neumayer (2003).
- 56 Ce sont les pays qui ont les plus faibles proportions d'"aide fantôme" par rapport au total de l'aide selon les calculs faits par ActionAid dans son rapport annuel sur l'assistance.
- 57 Sur ce point et ses conséquences troublantes, voir Kaul (1999) et Raffer (1999).
- 58 Pour le rôle que pourrait jouer un impôt international dans le financement des biens publics mondiaux dans le contexte d'un nouveau système mondial de gouvernance, voir Van der Hoeven (2001) et AFD (2005): 25–27.
- 59 Il y a externalité transfrontière lorsqu'une action réalisée dans un pays a des effets indirects dans d'autres pays, avec des conséquences qui ne sont pas évaluées comme il convient par les forces du marché. Un bien public est défini comme étant un bien dont la consommation par un individu n'exclut pas une consommation par d'autres personnes (consommation non rivale) et dont les avantages ne peuvent pas être refusés à d'autres (non exclusion). Ces biens ne sont pas fournis en quantités suffisantes par

l'entremise des marchés en raison des problèmes liés au phénomène de passager clandestin.

- 60 La Commission Meltzer, précédemment établie par le Congrès des États-Unis pour examiner la gouvernance du système financier international, avait également recommandé que les prêts aux pays les plus pauvres soient convertis en dons "fondés sur la performance".
- 61 Ce chiffre exclut deux autres pays rangés dans la Catégorie B, c'est-à-dire les pays pouvant bénéficier d'un financement concessionnel et non concessionnel.
- 62 Pour une discussion utile du rôle des banques multilatérales de développement à la lumière des discussions qui se poursuivent au sujet de l'APD, voir ONU (2005a:122–124).
- 63 Clements et al. (2004) ont constaté qu'une augmentation des dons tend à réduire les recettes fiscales nationales, spécialement dans le quartile le plus corrompu des pays, dans lesquels 95 pour cent des dons étaient immédiatement dispersés sous forme de réduction fiscale. En revanche, les prêts encourageaient la mobilisation de recettes. De même, Odedokun (2004) a constaté que les dons soit réduisent l'effort fiscal soit encouragent un financement par le biais d'un déficit budgétaire, tout en encourageant la consommation des administrations publiques plutôt que les investissements publics.
- 64 Dans cette étude, en revanche, il paraît y avoir une corrélation négative entre les prêts et la croissance.
- 65 Pour une discussion des avantages et des inconvénients de certaines de ces propositions, voir Addison et al. (2005).
- 66 'USAID, par exemple, est beaucoup plus sceptique au sujet du soutien budgétaire. Comme l'a déclaré son ancien directeur: « À ce stade, je voudrais exprimer des doutes quant à la 'pureté' ou à l'efficacité universelle du soutien budgétaire de caractère général ... De tous les mécanismes d'acheminement de l'aide, le soutien budgétaire de caractère général est également le plus vulnérable aux détournements et il risque d'entraver les réformes en consolidant le statu quo bureaucratique » (Natsios 2006: 135).
- 67 Pour une évaluation des avantages et des inconvénients de l'approche sectorielle dans le secteur de la santé en Zambie, voir Kanbur et Sandler (1999). Voir également Foster et Keith (2003) pour une étude du cas de l'Éthiopie.
- 68 Pour la nature et l'historique de la conditionnalité, voir Buirra (2003).
- 69 Pour les indications empiriques, voir Easterly (2002), Barro et Lee (2002) et Vreeland (2003).
- 70 Horst Köhler, lorsqu'il a été nommé Directeur général du FMI, a relevé dans l'allocation qu'il a prononcée devant le Conseil des Gouverneurs, à Prague, en 2000: « Je considère que le sentiment d'appropriation national se trouve encouragé lorsque la conditionnalité du fonds est axée essentiellement, par son contenu et par son élément temporel, sur les aspects qui revêtent une importance capitale pour la stabilité macroéconomique et la croissance. L'on peut faire mieux avec moins si cela contribue à ouvrir la porte à un processus soutenu d'ajustement et de croissance ».

- 71 Voir Eyben (2005). Pour des critiques utiles de l'analyse de Burnside et Dollar, voir Kanbur (2003) et Amprou et al. (2006).
- 72 « ... À la différence de la guerre froide, nous sommes aujourd'hui davantage menacés par 'des États fragiles que par des États conquérants', comme le déclare la Stratégie nationale de sécurité du Président Bush pour 2002 » (Natsios, 2006: 131–132).
- 73 Cette proposition a été solidement développée par Bill Easterly, ancien économiste de la Banque mondiale. Voir Easterly (2002 et 2006), ainsi que Klein et Harford (2005) et Bhagwati (2006) pour des sentiments semblables. Ce dernier insiste avec beaucoup plus de force sur le fait que l'aide doit être mue par des actes de charité privés. Pour une critique brève mais puissante de l'analyse Easterly, voir Sen (2006).
- 74 La Commission économique des Nations Unies pour l'Europe semble avoir lancé cette vogue au début des années 90 lorsqu'elle a fait valoir qu'il fallait mettre sur pied un programme de l'échelle et du type du Plan Marshall pour aider les pays d'Europe orientale dans leur transition d'économies planifiées vers des économies de marché (UE, 1990). Cette suggestion avait été reprise par le Chancelier Helmut Kohl et son Ministre des affaires étrangères, Hans-Dietrich Genscher, qui a demandé la mise sur pied d'un Plan Marshall pour la Russie en 1992. En 1997, le Président de la Commission européenne d'alors, Jacques Santer, a qualifié le programme d'élargissement de l'UE et ses coûts de « véritable Plan Marshall » pour l'Europe orientale. En avril 1999, le Premier Ministre britannique, Tony Blair, a préconisé le lancement d'un « Plan Marshall » pour les Balkans et, en octobre 2001, le Premier Ministre d'Italie, Silvio Berlusconi, en a proposé un pour résoudre les problèmes économiques des palestiniens en Cisjordanie.
- 75 La conditionnalité était importante non seulement pour faire en sorte que l'aide soit utilisée efficacement mais aussi pour mobiliser durablement le soutien du contribuable américain.
- 76 Un autre aspect, oublié pour l'essentiel, de ma modération manifestée par les États-Unis face à la faiblesse économique relative en 1947 a été un moratoire sur les investissements étrangers en Allemagne jusqu'à ce que l'équilibre monétaire ait été plus ou moins rétabli (Kindleberger, 1989). L'idée que des capitalistes américains puissent acheter Mercedes, Siemens et d'autres grandes entreprises à des prix bradés n'apparaissait au Département d'État comme une contribution utile à l'effort visant à se gagner l'amitié d'une population défaite et un futur allié. Pour les économistes impliqués dans le Plan Marshall, comme Charles Kindleberger, c'était là une politique raisonnable basée sur la théorie du deuxième choix, à savoir que, lorsque les marchés ne fonctionnent pas ou n'existent pas, ils ne doivent pas être utilisés, la priorité devant plutôt être accordée à la création ou à la reconstruction du cadre institutionnel propre à garantir, à terme, leur bon fonctionnement.
- 77 L'Organisation européenne de coopération économique, fondée en avril 1948, ultérieurement devenue l'institution plus permanente qu'est l'OCDE.
- 78 Des évaluations par les pairs et un échange systématique d'informations au sujet des plans et programmes nationaux peuvent aider à éviter ou à atténuer le problème qui se pose lorsque trop de pays se diversifient pour fabriquer les mêmes groupes de produits, problème appelé « erreur de composition », comme discuté dans de précédents rapports sur l'Afrique.

- 79 Par exemple, les critiques n'ont pas été épargnées au NEPAD. Celui-ci a été critiqué pour n'avoir guère de pouvoir s'agissant de faire respecter ses décisions, être investi de responsabilités mal définies et ne pas avoir de plan clair quant à la façon de traduire des objectifs de caractère général dans des buts bien spécifiés et mesurables (Funke et Nsouli, 2003). Plus récemment, il a été qualifié d'« échec » par l'un de ses pères fondateurs, le Président du Sénégal, Abdoulaye Wade, parce que, entre autres choses, il n'avait pas pu construire « ... un seul kilomètre de route ».
- 80 Comme indiqué précédemment, le Royaume-Uni a commencé à délier son aide mais les autres donateurs ont avancé plus lentement dans cette direction. En outre, des événements géopolitiques récents portent à conclure que l'aide liée risque de se généraliser à nouveau (Harford, 2003). L'on constate déjà une tendance au détournement de l'aide aux pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne au profit de pays qui sont plus importants, des points de vue stratégique et commercial, pour les donateurs. Le déplacement de l'accent des pays à faible revenu vers les pays à revenu intermédiaire est le plus visible dans le cas des dons. Pendant les années 70, environ 70 pour cent de l'APD accordée sous forme de dons étaient destinés aux pays à faible revenu; pendant les années 90, cette part était tombée à 50 pour cent (Klein et Harford, 2005: 28).
- 81 Les fonds structurels de l'UE sont le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole. La composition estimative du financement, par type de projet, en prenant comme exemple le Portugal au milieu des années 90, est de 45 pour cent pour l'infrastructure économique, de 35 pour cent pour la production du secteur privé et de 20 pour cent pour les ressources humaines. Cité par Abegaz (2005: 444).
- 82 Pour une discussion de certains des principaux aspects du programme de réforme, voir CNUCED (2001b).
- 83 Voir, par exemple, Myrdal, 1956.
- 84 L'un des aspects importants de la coopération régionale dans l'Europe de l'après-guerre est qu'elle a encouragé une collaboration concrète pour régler des problèmes pratiques peut-être anodins mais néanmoins importants comme la facilitation des échanges, l'harmonisation des normes applicables à certains produits exportés, la pollution transfrontière de l'atmosphère et de l'eau, etc., domaines dans lesquels toutes les parties ont visiblement intérêt à appliquer des règles ou des normes convenues et sont par conséquent encouragées à coopérer.
- 85 De même, la cohérence entre le Millennium Challenge Account et les autres éléments du système qui fondent leurs allocations sur des critères de pauvreté est une question qui n'a pas encore été réglée. L'on ne voit pas encore clairement si d'autres donateurs modifieront la répartition de leurs ressources si un pays devient un important bénéficiaire du financement du MCA. Pour ce qui est de la Facilité internationale de financement, à supposer qu'elle soit créée, ces critères de décaissement devront être mis au point de manière à éviter que les fonds soient simplement décaissés à des pays pouvant déjà bénéficier d'un financement de l'IDA. La prise de décisions collectives que cela implique pourrait peut-être contribuer à harmoniser l'aide, mais reste à voir si cela sera possible.
- 86 Pour une suggestion allant dans ce sens, voir Helleiner (2000).

## Références

- Abegaz B (2005). Multilateral development aid for Africa. *Economic Systems* 29 (4).
- ActionAid (2005). *Real Aid: An Agenda for Making Aid Work*. ActionAid International, Johannesburg.
- Addison T, Mavrotas G et McGillivray M (2005). *Aid, Debt Relief and New Sources of Finance for Meeting the Millennium Development Goals*. WIDER Research Paper 2005/09. Helsinki: Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement.
- Adelman I (2000). The role of government in economic development. In Tarp F, ed., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres: Routledge.
- AFD (2005). *Development Aid: Recent Developments and Major Points of Discussion*. Paris: Agence française de développement.
- Ahluwalia M (1999). The IMF and the World Bank: Are overlapping roles a problem? *International Monetary and Financial Issues for the 1990s XI*. Publication des Nations Unies, New York et Genève: CNUCED.
- Akyüz Y (2005). Some Things Cannot Yet Change: The Continuing Need for Multilateral Development Finance. In Kaul I and Conceição P, *The New Public Finance Responding to Global Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Akyüz Y, ed. (1999). *East Asian Development – New Perspectives*. Londres: Frank Cass.
- All Party Parliamentary Group (2006). *The Other Side of the Coin: The UK and Corruption in Africa*. Londres : Chambre des Communes.
- Amprou J, Guillaumont P et Guillaumont Jeanneney S (2006). Aid selectivity according to augmented criteria. Paper prepared for the UNU/WIDER Conference on Aid: Principles, Policies and Performance, Helsinki, 16 –17 juin.
- Aron J (1996). The institutional foundations of growth. In Ellis S, ed., *Africa Now: People, Policies and Institutions*. Londres: James Currey.
- Auty RM (2006). Aid and Rent-Driven Growth: Mauritania, Kenya and Mozambique Compared. Paper prepared for the UNU/WIDER Conference on Aid: Principles, Policies and Performance, Helsinki, 16–17 juin.
- Azam J-P, Devarajan S et O'Connell SA (1999). *Aid Dependence Reconsidered*. World Bank Policy Research Working Paper 2144. Washington: Banque mondiale.
- BaFD (2004). *Annual Report 2004. Rapport des Conseils d'administration de la Banque africaine de développement et du Fonds africain de développement pour la période allant 1er janvier au 31 décembre 2004*: Banque africaine de développement.
- BaFD (2005). *ADF-X Country Resource Allocation for Year 2005*. Memorandum to the Board of Directors, African Development Fund, ADF/BD/IF/2005/116, 28 juin: Banque africaine de développement.
- Banque mondiale (1998). *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*. Oxford: Oxford University Press.
- Banque mondiale (2003). *Debt Relief for the Poorest: An OED Review of the HIPC Initiative*. Washington: Banque mondiale.

- Banque mondiale (2005a). Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum. Global Monitoring Report 2005. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2005b). Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2005c). The Poverty Reduction Strategy Initiative. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2005d). 2004 Annual Review of Development Effectiveness: The Bank's Contribution to Poverty Reduction. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale (2006). Global Monitoring Report 2006: Millennium Development Goals; Strengthening Mutual Accountability, Aid, Trade And Governance. Washington: Banque mondiale.
- Barro J et Lee JW (2002). IMF programs: Who is chosen and what are the effects? NBER Working Paper Series 8951. Cambridge, mai.
- Bate R (2006). The Trouble with USAID. *The American Interest* 1(4).
- Bates R (1981). Markets and States in Tropical Africa: The Basis of Agricultural Policies. University of California, Berkeley: California University Press.
- Bauer P (1966). Foreign aid: an instrument for progress? In Bauer P et Ward B, *Two Views on Aid to Developing Countries*. Londres: Institute of Economic Affairs.
- Baungsgaard T et Keen M (2005). Tax revenue and (or) trade liberalization. IMF Working Paper WP/05/112. Washington: Fonds monétaire international.
- Berg E (2000). Aid and failed reforms: The case of public sector management. In Tarp F, ed., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres: Routledge.
- Bhagwati J (2006). A noble effort to end poverty, Bono, but it is misdirected. *Financial Times*, 27 février.
- Bhinda N, Griffith-Jones S, Leape J et Martin M, eds. (1999). *Private Capital Flows to Africa: Perception and Reality*. Forum on Debt and Development (FONDAD). La Haye.
- Birdsall N, Rodrik D et Subramanian A (2005). How to help poor countries. *Foreign Affairs*, juillet/août.
- Blunch N-H et Verner D (1999). Sector growth and the dual economy model – evidence from Côte d'Ivoire, Ghana and Zimbabwe. World Bank Policy Research Working Paper 2175. Washington: Banque mondiale.
- Booth D, Cammack D, Harrigan J, Kanyongolo E, Mataure M et Ngwira N (2006). Drivers of Change and Development in Malawi. Overseas Development Institute Working Paper 261. Londres: ODI.
- Buffie E, Adam C, O'Connell S et Pattillo C (2004). Exchange rate policy and the management of official and private capital flows in Africa. IMF Staff Papers 51. Washington: Fonds monétaire international.
- Buira A (2003). An analysis of IMF conditionality. G-24 Discussion Papers 22. Genève: CNUCED.
- Bulir A et Hamann JA (2005). Volatility of Development Aid: From Frying Pan into the Fire? Prepared for the seminar on Foreign Aid and Macroeconomic Management, organized by the IMF Institute and African Department, Maputo, 14–15 mars.

- Burnside C et Dollar D (2000). *Aid, Policies and Growth*. American Economic Review 90 (4).
- CBO (1997). *The Role of Foreign Aid in Development*. Washington: Congressional Budget Office, The Congress of the United States, mai.
- CEA (2004). *Rapport sur la situation économique de l'Afrique 2004*. Addis Abeba: Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique.
- CEE (1990). *Economic Reform in the East: A Framework for Western Support*. Economic Survey of Europe 5 (26). Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.
- CFA (2005). *Our Common Interest: Report for the Commission for Africa*. Londres: Department for International Development, Commission for Africa
- Chang CG, Fernández-Arias E et Servén L (1999). *Measuring aid flows: A new approach*. Policy Research Working Paper 2050. Washington: Banque mondiale.
- Chang H-J (2001). *The Rebel Within: Joseph Stiglitz and the World Bank*. Londres: Anthem Press.
- Chauvet L et Guillaumont P (2004). *Aid and growth revisited: Policy, economic vulnerability and political instability*. In Tungodden B et al., eds., *Towards Pro-Poor Policies: Aid, Institutions and Globalisation*. Oxford: Oxford University Press/Banque mondiale.
- Clemens M, Radelet S et Bhavnani R (2004). *Counting chickens when they hatch: The short term effects of aid on growth*. CGD Working Paper 44. Washington: Center for Global Development.
- Clements B, Gupta S, Pivovarsky A et Tiongson E (2004). *Foreign Aid: Grants Versus Loans*. Finance and Development, septembre.
- CNUCED (1994). *Trade and Development Report, 1994*. Publication des Nations Unies, Numéro de vente E.94.II.D.26. New York et Genève.
- CNUCED (1997). *Trade and Development Report, 1997*. Publication des Nations Unies, Numéro de vente E.97.II.D.8, New York et Genève.
- CNUCED (1998). *Trade and Development Report, 1998*. Publication des Nations Unies, Numéro de vente E.98.II.D.6, New York Genève.
- CNUCED (2000a). *Capital Flows and Growth in Africa*. CNUCED/GDS/MDPB/7. New York et Genève: Nations Unies.
- CNUCED (2000b). *Rapport sur les pays les moins avancés*. Publication des Nations Unies, Numéro de vente F.00.II.D.21, New York et Genève.
- CNUCED (2001a). *Economic Development in Africa: Performance, Prospects and Policy Issues*. New York et Genève: Nations Unies.
- CNUCED (2001b). *Rapport sur le commerce et le développement, 2001*. Publication des Nations Unies, Numéro de vente F.00.II.D.10, New York et Genève.
- CNUCED (2002). *Economic Development in Africa: From Adjustment to Poverty Reduction: What Is New?* Publication des Nations Unies, Numéro de vente E.02. II.D.18, New York et Genève.
- CNUCED (2003). *Rapport sur le commerce et le développement, 2003*. Publication des Nations Unies, Numéro de vente F.03.II.D.7, New York et Genève.
- CNUCED (2005a). *Economic development in Africa: Rethinking the Role of Foreign Direct Investment*. Publication des Nations Unies, Numéro de vente E.05.II.D.12, New York et Genève.

- CNUCED (2005b). Rapport sur le commerce et le développement, 2005. United Nations Publication des Nations Unies, numéro de vente F.05.II.D.13, New York et Genève.
- CNUCED (2006). Rapport sur les pays les moins avancés. Publication des Nations Unies, Numéro de vente. E.06.II.D.9, New York et Genève.
- Cohen D, Jacquet P et Reisen H (2006). Beyond grants versus loans: How to use ODA and Debt for Development. Paper prepared for the UNU/WIDER Conference on Aid: Principles, Policies and Performance, Helsinki, 16–17 juin.
- Conyers D et Mellors R (2005). Aid Ineffectiveness in Sub-Saharan Africa: the Problem of Donor Capacity. IDS Bulletin 36 (3).
- Degnbol-Martinussen J et Engberg-Pedersen P (2003). Aid: Understanding International Development Cooperation. Londres: Zed Books.
- Devarajan S, Swanson EV et Miller MJ (2002). Goals for Development: History, Prospects and Costs. World Bank Policy Research Working Paper 2819. Washington: Banque mondiale.
- Dollar D et Levine V (2004). The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984–2002. World Bank Policy Research Working Paper 3299. Washington: Banque mondiale.
- Easterly W (2002). The Cartel of Good Intentions. Foreign Policy, juillet-août.
- Easterly W (2005). How to assess the needs for aid? The answer: Don't ask. Paper prepared for Third AFD/EUDN Conference Financing Development: What Are the Challenges in Expanding Aid Flows? Paris, 14 décembre.
- Easterly W (2006). The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good. Londres: Penguin.
- Economist, The (2005). The \$25 billion question. 30 juin.
- Epstein G et Gang I (2006). Contests, NGOs and decentralizing aid. Review of Development Economics 10 (2).
- Eurodad (2006). EU aid: Genuine leadership or misleading figures? Joint European NGO Report, Eurodad, avril.
- Eyben R (2005). Donors' learning difficulties: Results, relationships and responsibilities. IDS Bulletin 36 (3).
- FMI (2003). World Economic Outlook: Public Debt Management in Emerging Markets. Washington: Fonds monétaire international, septembre.
- FMI (2005). The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows: Experiences of Low-Income Countries And Policy Implications. Paper prepared by the Policy Development and Review Department. Washington: Fonds monétaire international, août.
- Foster M et Keith A (2003). The Case for Increased Aid. Report to the Department for International Development 1. Chelmsford, Royaume-Uni.
- Friedman M (1958). Foreign economic aid. Yale Review 47 (4).
- Funke N et Nsouli SM (2003). The New Partnership for Africa's Development (NEPAD): Opportunities and Challenges. IMF Working Paper WP/03/69. Washington: Fonds monétaire international.
- Gabre-Madhin EZ et Johnston BF (1999). Accelerating Africa's Structural Transformation: Lessons from East Asia. Paper presented at Tuskegee University Conference on Rural Development and Economic Performance in Africa, Atlanta, Georgia, 19–21 avril.

- Gates S et Hoeffler A (2004). Global aid allocation: Are Nordic donors different? The Centre for the Study of African Economies. Working Paper 234. Berkeley: University of California.
- Gilbert C, Powell A et Vines D (1999). Positioning the World Bank. *Economic Journal* 109.
- Gomanee K, Girma S et Morrissey O (2005). Aid and Growth in Sub-Saharan Africa: Accounting for Transmission Mechanisms. *Journal of International Development* 17.
- Grabowski R (2003). Promoting industrialization: The role of the traditional sector and the state in East Asia. *Journal of International Development* 15.
- Griffin K (1970). Foreign Capital, Domestic savings and Economic Development. *Bulletin of the Oxford Institute of Economics and Statistics* 32 (2), mai.
- Guardian, The (2006). Exposing Deadly Corruption. Londres, 14 février.
- Guillaumont P et Chauvet L (2001). Aid and performance: reassessment. *Journal of Development Studies* 37 (6), août.
- Gupta S, Clements B, Baldacci E et Mulas-Granados C (2004). Fiscal policy, expenditure composition and growth in low-income countries. In Gupta et al., ed., *Helping Countries Develop: The role of fiscal policy*. Washington: Fonds monétaire international.
- Gupta S, Pattillo C et Wagh S (2006). Are Donor Countries Giving More or Less Aid? Paper prepared for the UNU/WIDER Conference on Aid: Principles, Policies and Performance, Helsinki, 16–17 juin.
- Gupta S, Powell R et Yang Y (2006). The Macroeconomic Challenges of Scaling up Aid to Africa. IMF Working Paper WP/05/179. Washington: Fonds monétaire international.
- Hansen H et Tarp F (1999). Aid effectiveness disputed. Document miméographié. Copenhague, Danemark: Institute of Economics.
- Hansen H et Tarp F (2000). Aid Effectiveness Disputed. *Journal of International Development* 12 (3).
- Hansen H et Tarp F (2001). Aid and growth regressions. *Journal of Development Economics* 64.
- Hanson G (2001). Should countries promote FDI? G24 Discussion Paper Series 9. Genève: CNUCED.
- Harford T (2003). Iraq's Oil Wealth must Flow Straight to its People. *Financial Times*, Comment and Analysis, 26 septembre.
- Harrigan J (2006). Time to Exchange the Exchange Rate Regime: Are Hard Pegs the Best Option for Low-Income Countries? *Development Policy Review* 24 (2).
- Helleiner G (2000). Towards Balance in Aid Relationships: Donor Performance Monitoring in Low-Income Developing Countries. *Cooperation South* 2.
- Hjertholm P et White H (2000). Survey of Foreign Aid: History Trends and Allocation. Discussion Paper. Institute of Economics, University of Copenhagen, mars.
- Hjertholm P, Laursen J et White H (1998). Macroeconomic Issues in Foreign Aid. Revised version of a paper presented at a conference on Foreign Aid and Development: Lessons of Experience and Directions for the Future, Copenhagen, 9–10 October. Organized by the Development Economics Research Group (DERG), Institute of Economics, Université de Copenhague.

- Hong K (1997). Foreign capital and economic growth in Korea: 1970–1990. *Journal of Economic Development* 22 (1).  
[http://www.odi.org.uk/speeches/future\\_of\\_aid/index.html](http://www.odi.org.uk/speeches/future_of_aid/index.html)
- Hussein A, Moody A et Rogoff K (2005). Exchange Rate regime Durability and Performance in Developing Versus Advanced Economies. *Journal of Monetary Economics* 52 (25).
- Jacoby N (1967). *US Aid to Taiwan: A Study of Foreign Aid, Self-Help and Development*. New York: Praeger.
- Kahn M (2006). Governance, Economic Growth and Development since the 1960s. Background paper for World Economic and Social Survey 2006. New York: Nations Unies, DAES.
- Kahn M et Jomo KS (2002). *Rents, Rent-Seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Kanbur R (2000). Aid conditionality and debt. In Tarp F, ed., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*. Londres: Routledge.
- Kanbur R (2003). The Economics of International Aid. In Gerard-Varet L-A, Kolm S-C and Mercier-Ythier J, eds., *Handbook on The Economics of Giving, Reciprocity and Altruism*. North Holland.
- Kanbur R et Sandler T (1999). *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*. Washington: Overseas Development Council.
- Karshenas M (2000). Aid effectiveness, Coordination Policies and Ownership. Mimeographed document. Londres: SOAS.
- Kaul I, Grunberg I et Stern MA, eds. (1999). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press.
- Killick T (1998). *Aid and the Political Economy of Policy Change*. Londres: Routledge.
- Killick T (2004). Politics, Evidence and the New Aid Agenda. *Development Policy Review* 22 (1).
- Killick T (2005). Don't Throw Money at Africa. *IDS Bulletin* 36 (3).
- Kindleberger C (1989). *The German Economy 1945–1947*. Westport, CT: Meckler.
- Kitabire D (2005). Implications of a substantially increased development aid: The case of Uganda. *IDS Bulletin* 36 (3).
- Klein M et Harford T (2005). *The Market for Aid*. Washington: International Finance Corporation.
- Knack S et Rahman A (2004). Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients. World Bank Policy Research Working Paper 3186. Washington: Banque mondiale.
- Krugman P (1994). The Fall and Rise of Development Economics. In Rodwin L and Schon DA, eds., *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert O Hirschman*. Washington: Brookings Institution.
- Lancaster C (1999). *Aid to Africa: So Much to Do, So Little Done*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lawson A, Booth D, Msuya M, Wangwe S et Williamson T (2005). Does General Budget Support Work? Evidence from Tanzania. Overseas Development Institute, juillet.
- Lazonick W (2001). Public and corporate governance: The institutional foundations of the market economy. *Economic Survey of Europe* 2.

- Lensink R et White H (2001). Are there Negative returns to Aid? *Journal of Development Studies* 37 (6).
- Liebethal R et Wangwe S (2006). The Emerging Aid Architecture, PRSs and the MDGs. Background paper prepared for the African Plenary on National Strategies for Poverty Reduction and the Achievement of the Millennium Development Goals, Le Caire, Egypte, 26–28 mars.
- Lucas R (1990). Why doesn't capital flow from rich to poor countries? *The American Economic Review* 80 (2).
- Martens B, Mummert U, Murrell P, Seabright P et Ostrom E (2002). *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mavrotas G (2005). Aid heterogeneity: Looking at aid effectiveness from a different angle. *Journal of International Development* 17 (8).
- Mazower M (1998). *Dark Continent. Europe's Twentieth Century*. Londres: Allen Lane, The Penguin Press.
- McGillivray M (1989). The Allocation of Aid among Developing Countries: A Multi-Donor Analysis Using a Per Capita Aid Index. *World Development* 17 (4).
- Mellor J (2000). *Faster, more equitable growth: the relation between growth in agriculture and poverty reduction*. Cambridge, MA: Harvard Institute for International Development.
- Menocal AR et Rogerson A (2006). Which Way the Future of Aid? Southern Civil Society Perspectives on Current Debates on Reform of the International Aid System. ODI Working Paper 259. Londres: Overseas Development Institute.
- Milanovic B (2006). Global Income Inequality: A Review. *World Economics* 7 (1), janvier-mars.
- Mkandawire T (2001). Thinking about Development States in Africa. *Cambridge Journal of Economics* 25 (3).
- Mkandawire T (2006). The Intellectual Itinerary of Jeffrey Sachs. *African Review of Books* 2 (1).
- Morrissey O et Osei R (2004). Capital flows to developing countries: Trends, volatility and policy implications. *IDS Bulletin* 35.
- Morrissey O, Islei O et M'Amanja D (2006). Aid loans versus aid grants: Are the fiscal effects different? Paper prepared for the UNU/WIDER Conference on Aid: Principles, Policies and Performance, Helsinki, 16–17 juin.
- Mosley P, Hudson J et Horrell S (1987). Aid, the public sector and the market in less developed countries. *Economic Journal* 97 (387), septembre.
- Murphy K et al. (1989). Industrialization and the big push. *Journal of Political Economy* 97.
- Myrdal G (1956). The research work of the secretariat of the Economic Commission for Europe. In *Economic Essays in Honour of Erik Lindhal*. Stockholm: Ekonomisk Tidskrift.
- Myrdal G (1970). *The Challenge of World Poverty. A World Anti-Poverty Programme in Outline*. Harmondsworth: Penguin.
- Myrdal G (1975). *The Equality Issue in World Development*. Nobel Lecture, Oslo, 17 mars. <http://werdet.atspace.com/bin/myrdal-lecture.html>

- Narayan D, Chambers R, Shah MK et Petesch P (2000). *Voices of the Poor: Crying out for Change* (Conference edition). Oxford: Oxford University Press et Banque mondiale.
- Nations Unies (2002). *Rapport de la Conférence internationale sur le financement du développement*, Monterrey, Mexique, 18–22 mars. New York: Nations Unies.
- Nations Unies (2005a). *World Economic and Social Survey, 2005*. New York et Genève: Nations Unies.
- Nations Unies (2005b). *UN Millennium Project. Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York: Nations Unies.
- Natsios AS (2006). *Five Debates on International Development: The US Perspective*. *Development Policy Review* 24 (2).
- Ndikumana L (2003). *Capital flows, capital account regimes and foreign exchange regimes in Africa*. In *Management of Capital Flows: Comparative Experiences and Implications for Africa*. Geneva: CNUCED.
- Neumayer E (2003). *The determinants of aid allocation by regional multilateral development banks and United Nations agencies*. *International Studies Quarterly* 47 (1).
- Nyoni TS (1998). *Foreign Aid and Economic Performance in Tanzania*. *World Development* 26 (7).
- O'Connell SA et Soludo C (2001). *Aid Intensity in Africa*. *World Development* 29 (9).
- Ocampo JA (2005). *A Broad View of Macroeconomic Stability*. DESA Working Paper 1. New York: Nations Unies.
- Odedokun M (2003). *Economics and Politics of Official Loans Versus Grants*. WIDER Discussion Paper 2003/04. Helsinki: Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement.
- Odedokun M (2004). *Multilateral and Bilateral Grants Versus Loans: Issues and Evidence*. *Special Issue, World Economy* 27 (2).
- ODI (2004). *Overseas Development Institute*.
- Ohlin G (1966). *The Evolution of Aid Doctrine*. In *Foreign Aid Policies Reconsidered*. OCDE. Reprinted in Bhagwati J et Eckhaus R, eds. (1970), *Foreign Aid*. Harmondsworth. Penguin.
- Osei R, Morrissey O et Lloyd T (2005). *The fiscal effects of aid in Ghana*. *Journal of International Development* 17 (8).
- Papanek G (1973). *Aid, Foreign Private Investment, Savings and Growth in Less Developed Countries*. *Journal of Political Economy* 81 (1).
- Pearson L (1969). *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*. Londres et New York: Praeger.
- PNUD (2005). *Rapport sur le développement humain, 2005*. New York: Programme des Nations Unies pour le développement.
- Quartey P (2005). *Innovative Ways of Making Aid Effective in Ghana: Tied Aid versus Direct Budgetary Support*. WIDER Research Paper 2005/58. Helsinki: Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du développement.
- Radelet S (2003). *Bush and Foreign Aid*. *Foreign Affairs*, septembre/octobre.
- Raffer K (1999). *ODA and global public goods: A trend analysis of past and present spending patterns*. ODS Background Paper. New York: PNUD, août.

- Rajan RG et Subramanian A (2005). What Undermines Aid's Impact on Growth? IMF Working Paper WP/05/126. Washington: Fonds monétaire international, juin.
- Ranis G (2006). Toward the enhanced effectiveness of foreign aid. Paper prepared for the UNU/WIDER Conference on Aid: Principles, Policies and Performance, Helsinki, 16–17 juin.
- Reddy S et Minoiu C (2006). Development Aid and Economic Growth: a Positive Long-Run Relation. Background paper for World Economic and Social Survey 2006. New York: Nations Unies, DAES.
- Riddell R (1987). Foreign Aid Reconsidered. James Currey, Londres and John Hopkins University Press, Baltimore in association with the Overseas Development Institute, Londres.
- Rodriguez F (2006). Growth Empirics When the World is Not Simple. Background paper for World Economic and Social Survey 2006. New York: Nations Unies, DAES.
- Rodrik D (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? Journal of Economic Literature, forthcoming.
- Roeber J (2005). Hard-wired for corruption. Prospect. Londres, août.
- Rogerson A (2005). Aid harmonisation and Alignment: Bridging the Gaps between Reality and the Paris Reform Agenda. Development Policy Review 23 (5).
- Rogerson A, Hewitt A et Waldenberg D (2004). The International Aid System 2005–2010: Forces For and Against Change. ODI Working Paper 235. Londres: Overseas Development Institute, mars.
- Romer P (1992). Increasing Returns and New Developments in the Theory of Growth. NBER Working Papers 3098. National Bureau of Economic Research Inc.
- Roodman D (2004). The Anarchy of Numbers: Aid, Development and Cross-country Empirics. CGD Working Paper 32 (revised version). Washington: Center for Global Development, juillet.
- Roodman D (2005). An Index of Donor Performance. CGD Working Paper 67. Washington: Center for Global Development.
- Ros J (2000). Development Theory and the Economics of Growth. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Saasa O (2005). Implications of a major increase in aid to Africa: the case of Zambia. IDS Bulletin 36 (3).
- Sachs JD, McArthur JW, Schmidt-Traub G, Kruk M, Bahadur C, Faye M et McCord G (2004). Ending Africa's Poverty Trap. Brookings Papers on Economic Activity 1.
- Schiavo-Campo S (1996). Reforming the civil service. Finance and Development 43 (3).
- Schneider A (2005). Aid and Governance: Doing Good and Doing Better. IDS Bulletin 36 (3).
- Sen A (2006). The man without a plan. Foreign Affairs, mars–avril.
- Sender J (1999). Africa's Economic Performance: Limitations of the Current Consensus. Journal of Economic Perspectives 13 (3).
- Stiglitz J (2001). Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes. The 9th Raúl Prebisch Lecture 1998. Genève: CNUCED.

- Stiglitz J (2002a). Globalization and the Logic of International Collective Action: Re-examining the Bretton Woods Institutions. In Nayyar D, ed. *Governing Globalization: Issues and Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz J (2002b). *Globalization and its Discontents*. Londres: Penguin.
- Stockmayer A (2005). The State and Governance: the Main Bottlenecks for Absorbing Massively Increased Aid? *IDS Bulletin* 36 (3).
- Tiffen M (2003). Transition in sub-Saharan Africa: Agriculture, urbanization and income growth. *World Development* 31 (8).
- Timmer P (2005). Agriculture and pro-poor growth: An Asian perspective. CGD Working Paper 63. Washington: Center for Global Development.
- Toner P (1999). *Main Currents in Cumulative Causation: The Dynamics of Growth and Development*. Londres: Macmillan.
- Toye J et Toye R (2004). *The UN and Global Political Economy: Trade, Finance and Development*. Bloomington: Indiana University Press.
- Van Arkadie B (1995). The state and economic change in Africa. In Chang H-J et Rowthorn R, eds. *The Role of the State in Economic Change*. Oxford: Clarendon Press.
- Van der Hoeven R (2001). Assessing Aid and Global Governance. *Journal of Development Studies* 37 (6).
- Van der Hoeven R et Lubker M (2006). External openness and employment: The need for coherent international and national policies. Paper presented at the 22nd G-24 Technical Group Meeting, Genève, 16-17 mars.
- Vreeland JR (2003). *The IMF and Economic Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Warrener D (2004). Current Thinking in the UK on General Budget Support (Synthesis Paper 4). Londres: Overseas Development Institute.
- White H (1998). *Aid Performance and Macroeconomic Performance: Theory, Empirical Evidence and Four Country Cases*. Institute of Social Studies. Macmillan Palgrave.
- White H (2005). The Case for Doubling Aid. *IDS Bulletin* 36 (3).
- White H et Dijkstra G (2003). *Programme Aid and Development: Beyond Conditionality*. Londres: Routledge.
- Younger S (1992). Aid and the Dutch Disease: Macroeconomic Management when Everybody Loves You. *World Development* 20 (11).
- Zedillo E, Al-Hamad AY, Bryer D, Chinery-Hesse M, Delors J, Grynspan R, Livshits AY, Osman AM, Rubin R, Singh M et Son M (2001). *Recommandations du Groupe de haut niveau sur le financement du développement*, Assemblée générale des Nations Unies. New York: Nations Unies, 22 juin.