

# *Efficacité de l'aide, problèmes de coordination et appropriation*

## **A. Introduction**

Pour évaluer l'efficacité de l'aide, on se contente généralement de rechercher des corrélations entre les flux d'aide et le développement, sans se préoccuper des mécanismes de fond. Toutefois, si l'on veut accroître son efficacité, il faut comprendre par quels mécanismes elle agit sur le développement, et chercher à répondre au moins à une partie des questions suivantes :

- Quels sont les principaux mécanismes de répartition et d'utilisation de l'aide ?
- Quelles sont les interactions entre ces mécanismes et les politiques nationales et les stratégies de développement des pays destinataires ?
- Comment l'aide influe-t-elle sur le processus global de mobilisation et d'allocation des ressources ?
- L'aide a-t-elle contribué à la stabilisation macroéconomique ou a-t-elle accru la vulnérabilité ?
- L'aide a-t-elle permis de renforcer les services publics et, dans l'affirmative, quels effets cela a-t-il eu sur le potentiel de production et la compétitivité ?

Le présent chapitre est consacré à une analyse de ces questions dans le cas des PMA. Nous commencerons par donner un aperçu de l'évolution des modèles d'aide internationale, et en particulier du diagnostic porté par la Banque mondiale et les donateurs sur les causes de l'inefficacité des stratégies passées et des postulats sur lesquels se fonde la révision en cours, conçue pour accroître l'efficacité de l'aide par la promotion du partenariat, de l'appropriation et de la sélectivité. Les récents débats sur l'efficacité de l'aide se sont fondés en grande partie sur des régressions visant à établir des corrélations entre les politiques appliquées par les pays bénéficiaires de l'aide et l'impact de celle-ci. Toutefois, la thèse centrale du présent chapitre est que, même si les politiques nationales sont importantes, l'efficacité de l'aide a été limitée à cause de la nature du système international de fourniture de l'aide et en particulier de son manque de coordination à l'ère de la libéralisation. Dans la section C, nous donnerons un aperçu des mécanismes de distribution de l'aide durant les programmes d'ajustement et jusqu'à ce jour. Ensuite, dans la section D, nous analyserons les divergences entre les évaluations de l'efficacité de l'aide aux niveaux microéconomique et macroéconomique. Dans les sections E, F et G, nous analyserons de l'incidence du système de fourniture de l'aide sur son efficacité macroéconomique. Dans la section H, nous évaluerons, à la lumière de cette analyse, la validité des nouvelles notions que sont l'appropriation des politiques, le partenariat et la sélectivité. La dernière section contient les conclusions de ce chapitre.

---

*Même si les politiques nationales sont importantes, l'efficacité de l'aide a été limitée à cause de la nature du système international de fourniture de l'aide et en particulier de son manque de coordination à l'ère de la libéralisation.*

---

## B. Cohérence et incohérences du système d'aide internationale

### 1. EVOLUTION DES MODELES D'AIDE INTERNATIONALE<sup>1</sup>

On peut distinguer trois grandes phases dans la démarche des donateurs depuis les années 50. De 1950 à la fin des années 70, l'aide internationale était essentiellement une aide-projet, visant à appuyer les plans d'investissement des pays bénéficiaires. On considérait que l'insuffisance de l'épargne et/ou de la capacité d'importation de biens d'équipement étaient les principaux obstacles à l'investissement, et que le rôle de l'aide extérieure était de stimuler l'investissement en couvrant le déficit d'épargne ou de devises. L'investissement, financé par l'aide étrangère, était censé résoudre le problème du développement. Dans la plupart des cas, le gouvernement du pays bénéficiaire établissait un plan de développement puis, sur la base de ce plan, une liste de projets, parmi lesquels les donateurs choisissaient ceux qu'ils souhaitaient financer. Il s'agissait dans la plupart des cas de projets clés en main (généralement gérés par le donateur): l'aide finançait l'importation de biens d'équipement et une assistance technique et administrative, qui étaient complétées par la création d'emplois et une production locale financée par les Etats destinataires. Hormis l'aide alimentaire, l'aide extérieure consistait essentiellement à soutenir le financement de projets.

---

*On peut distinguer trois grandes phases dans la démarche des donateurs depuis les années 50.*

---

Durant les années 80 est apparu un nouveau consensus, traduit dans les programmes d'ajustement structurel inspirés par le FMI et la Banque mondiale, qui imputait l'inefficacité de l'aide à l'application de politiques économiques erronées par les pays bénéficiaires. On a donc en partie abandonné l'aide-projet au profit d'une stratégie visant à inciter les pays à mettre en œuvre des réformes économiques. L'aide a cessé d'être considérée comme un moyen de transférer des ressources pour financer l'investissement, et est devenue un moyen d'imposer des réformes. C'est ce qu'on a appelé la conditionnalité : l'obtention de l'aide a été subordonnée à l'adoption de politiques jugées appropriées. Tout au long des années 80 et 90, la conditionnalité visait essentiellement à faire adopter des mesures de stabilisation, de libéralisation et de déréglementation de l'économie des pays destinataires.

Cette nouvelle stratégie d'aide au développement a suscité l'apparition d'une « communauté des donateurs », en tant qu'entité ayant une voix dominante dans le débat sur les politiques nationales des pays bénéficiaires. Les programmes d'ajustement structurel, lancés à l'initiative du FMI et de la Banque mondiale, et le remplacement de l'aide-projet par l'aide-programme, ont permis aux donateurs d'exercer collectivement une grande influence sur les politiques des pays en développement. Les PMA n'étaient plus face à une multitude de partenaires, mais à un front uni des donateurs.

Avec les politiques d'ajustement structurel, l'aide-programme a commencé à jouer un rôle de premier plan et est devenue un des instruments essentiels de la conditionnalité. A mesure que l'ajustement structurel s'imposait, les donateurs ont commencé à privilégier, dans le cadre de l'aide-programme, les mesures de soutien budgétaire et de désendettement, au détriment du financement des importations. Cette évolution a été due en partie au progrès des réformes économiques et en partie à l'évolution des préoccupations des donateurs. En termes quantitatifs, les décaissements au titre de l'aide-programme ne représentaient qu'une petite proportion du total des flux d'aide. D'après les chiffres de l'OCDE/CAD, l'ensemble de l'aide-programme, y compris l'allègement de la dette, ne représentait pas plus de 20% du total de

l'aide fournie aux pays en développement à la fin des années 90. Toutefois, l'ajustement structurel a aussi entraîné une réorientation de l'aide-projet, c'est-à-dire qu'on a délaissé les mécanismes traditionnels de financement d'investissements dans le cadre d'un plan de développement au profit du financement d'activités semi-autonomes du secteur public, gérées par les donateurs, dans lesquelles les dépenses courantes représentaient souvent une proportion importante du total, nonobstant le fait qu'on continuait presque partout d'établir des listes de projets dans le cadre du budget de développement (Wuyts, 1996). Comme nous le verrons plus loin, ces différentes évolutions ont eu des conséquences importantes sur l'efficacité macroéconomique de l'aide internationale.

A la fin des années 90, les donateurs se sont mis à repenser en profondeur leur politique d'aide au développement; cette réflexion n'est pas terminée, mais il y a tout lieu de penser qu'elle débouchera sur un nouveau modèle. L'échec de plus en plus évident des programmes d'ajustement dans les pays pauvres a d'abord incité à repenser la conditionnalité. L'ouvrage critique de la Banque mondiale intitulé *Evaluer l'aide* formule trois thèses principales : premièrement, l'aide est efficace si l'environnement institutionnel est favorable; deuxièmement, l'aide ne peut pas servir de carotte pour inciter les pays bénéficiaires à appliquer les bonnes politiques; troisièmement, les politiques appliquées par les pays destinataires ne semblent pas avoir beaucoup d'influence sur la répartition de l'aide (Banque mondiale, 1998). La deuxième de ces thèses s'appuie sur un nombre croissant de rapports d'évaluation, d'études de cas et de recherches selon lesquels, pour qu'une réforme soit durable et efficace, il est essentiel que le pays concerné se l'approprie. Le message d'*Evaluer l'aide* combine ces nouvelles thèses avec des résidus du consensus antérieur : nous savons quelles sont les bonnes politiques, mais nous ne pouvons pas forcer les pays à se les approprier au moyen de la conditionnalité traditionnelle. Par conséquent, si le pays destinataire n'a pas un projet politique visant à mettre en place l'environnement institutionnel approprié, l'aide sera forcément inefficace. En revanche, s'il y a un tel projet (qui doit s'appuyer sur la démocratie, la bonne gestion des affaires publiques et des politiques appropriées), l'aide sera non seulement efficace, mais aussi indispensable pour un développement durable. On en a conclu qu'il serait possible d'accroître l'efficacité de l'aide en la réservant aux pays qui appliquent les bonnes politiques, et de convaincre les autres de s'approprier ces bonnes politiques en leur donnant des conseils et en les privant d'aide tant qu'ils ne font pas les bons choix. C'est ce qu'on a appelé la conditionnalité a posteriori ou sélectivité.

Cette remise en question a été motivée surtout par les préoccupations des praticiens de l'aide au développement travaillant pour des agences de coopération des donateurs bilatéraux, ou pour des organismes multilatéraux comme l'OCDE/CAD, le PNUD et le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale (OED). Le rapport de Helleiner sur l'aide à la République-Unie de Tanzanie et son suivi (voir Helleiner et al., 1995), et le projet conjoint OCDE/PNUD concernant l'aide au Mali (voir OCDE/PNUD, 1999) ont marqué le début d'une nouvelle approche « officielle » de l'évaluation de l'efficacité de l'aide, très différente de celle fondée sur le modèle de la conditionnalité. Le principe du cadre général de développement, lancé par le Président de la Banque mondiale en 1999, semble aussi annoncer l'adoption de ce qui est qualifié de nouveau modèle du développement dans le rapport annuel de 1999 sur l'efficacité du développement, établi par le Département de l'évaluation des opérations de la Banque (voir Banque mondiale, OED, 1999a).

Il est dit dans le résumé de ce document (Banque mondiale, OED, 1999b) qu'à l'ère de l'ajustement la Banque avait tendance à négliger les

---

*L'échec de plus en plus évident des programmes d'ajustement dans les pays pauvres a d'abord incité à repenser la conditionnalité.*

---

connaissances et les savoir-faire locaux et partait du principe qu'elle avait la solution de tous les problèmes, et que la seule difficulté était de « vendre » cette solution (p. 3). Le nouveau cadre général de développement serait censé tenir compte des institutions et donc de la spécificité de chaque pays, et vise à confier aux pays le pilotage de la formulation et de l'exécution de la stratégie de développement, auxquels le secteur privé et la société civile devraient être associés. Les donateurs et les institutions multilatérales sont censés harmoniser leurs programmes et leurs pratiques et travailler avec les pays « partenaires » dans un cadre de responsabilité mutuelle. Les politiques de libéralisation et de privatisation tous azimuts doivent laisser la place à une combinaison de libéralisation, de régulation et de politiques industrielles adaptées aux capacités de l'Etat (p. 2). La nouvelle approche est globale dans le sens où elle doit aller au-delà de la gestion macroéconomique et intégrer des objectifs de bonne gestion des affaires publiques et de développement humain et social. Cette diversification des objectifs fait écho à une évolution générale de la pensée des donateurs durant les années 90, qui ont commencé à mentionner, outre la croissance, divers autres objectifs tels que la lutte contre la pauvreté, la protection de l'environnement, la promotion de l'égalité des sexes et la bonne gestion des affaires publiques (voir par exemple OCDE, 1999).

## 2. QUELQUES POSTULATS FONDAMENTAUX

Cette nouvelle conception de l'aide ne sera plus efficace que dans la mesure où elle se fonde sur un diagnostic correct des problèmes des institutions et pratiques habituelles. Sa proposition centrale est que l'aide *sera* efficace si elle est accompagnée de politiques économiques judicieuses de la part des gouvernements des pays destinataires<sup>2</sup>. En d'autres termes, toutes choses égales par ailleurs, la conduite d'une politique économique saine par le pays destinataire de l'aide serait non seulement *nécessaire*, mais aussi *suffisante* pour garantir l'efficacité de l'aide. On retrouve la même idée dans USAID (1991 : ix) à propos de l'aide à l'Afrique : « L'AID devrait consacrer son temps et son énergie à la mise au point de programmes de réforme judicieux et moins se préoccuper de la nature de l'aide qu'elle fournit pour mettre en œuvre la réforme ». Toutefois, cette proposition s'appuie sur plusieurs postulats implicites importants en ce qui concerne le système de fourniture de l'aide internationale.

---

*Cette nouvelle conception de l'aide ne sera plus efficace que dans la mesure où elle se fonde sur un diagnostic correct des problèmes des institutions et pratiques habituelles.*

---

Le premier est que l'aide n'a pas d'externalités négatives majeures. Par exemple, si l'aide étrangère écrème le personnel qualifié de la fonction publique et du secteur privé du pays destinataire pour lui confier des activités dont la rentabilité sociale est faible, il y aurait lieu de s'inquiéter. Toutefois, si le montant total de l'aide extérieure, rapporté au poids de l'économie du pays destinataire, est modeste, il n'y a peut-être pas trop de risques à cet égard.

Le deuxième postulat implicite est donc que le poids relatif de l'aide est modeste. En général, cela est vrai pour un projet donné, mais ne l'est pas nécessairement au niveau global. Dans les PMA en particulier, comme nous l'avons relevé aux chapitres 1 et 2, les flux d'aide dépassent souvent le montant des ressources internes disponibles pour le financement. En fait, vu le poids de l'aide par rapport au budget de l'Etat et au commerce extérieur, dans la plupart de ces pays, la stabilité macroéconomique et l'efficacité de l'investissement dépendent en grande partie des modalités de fourniture de l'aide.

Le troisième postulat implicite est que l'aide est en harmonie avec les politiques et priorités des pays destinataires. Cela peut être vrai par exemple lorsque tous les donateurs versent leur aide dans une réserve commune que le gouvernement peut employer conformément à un plan de développement

convenu d'un commun accord<sup>3</sup>. Toutefois, à l'ère de l'ajustement et de la libéralisation, la coordination par le gouvernement du pays bénéficiaire s'est beaucoup affaiblie. Les donateurs ont pu coordonner leurs conditions autour des programmes d'ajustement du FMI et de la Banque mondiale, mais il ne faut pas oublier que la communauté des donateurs n'était et n'est toujours pas une entité homogène, et qu'il s'en faut de beaucoup. Au contraire, comme l'ont souligné Kanbur, Sandler et Morrisson (1999), les donateurs ont une expérience, une histoire et des idées divergentes et cela a une influence sur le choix des programmes et projets qu'ils sont prêts à appuyer. C'est pourquoi une coordination assez forte des conditions a pu coexister avec une grande disparité dans les modalités de fourniture de l'aide. Cette tension entre la communauté des conditions et la fragmentation des modalités a beaucoup contribué à réduire l'efficacité de l'aide et a perturbé le développement des PMA ces deux dernières décennies.

### ***C. Disparité des modalités de fourniture de l'aide et problèmes de coordination***

Aujourd'hui, dans la plupart des PMA d'Asie et d'Afrique, 30 à 50 organismes d'aide officiels bilatéraux et multilatéraux participent à des projets, dont le nombre atteint au moins plusieurs centaines dans chaque pays. Il faut ajouter à cela des centaines d'ONG étrangères et d'organismes caritatifs qui ont leurs propres modalités d'intervention et des objectifs et des stratégies très divers. La plupart des flux d'aide officiels déclarés sont comptabilisés dans le budget de l'Etat destinataire, généralement au chapitre dépenses de développement, mais leur ampleur, leur allocation et leur emploi échappent en grande partie à ses instances de décision et ne sont donc ni centralisés ni cohérents. Les divers organismes d'aide ont une influence déterminante sur la conception et l'exécution des projets, en partie de concert avec les ministères et d'autres organismes officiels du pays concerné et en partie au moyen de structures de gestion parallèles ainsi que, de plus en plus, par le biais d'ONG.

---

*Aujourd'hui, dans la plupart des PMA d'Asie et d'Afrique, 30 à 50 organismes d'aide officiels bilatéraux et multilatéraux participent à des projets, dont le nombre atteint au moins plusieurs centaines dans chaque pays.*

---

Cette fragmentation du système de fourniture de l'aide est bien décrite dans un récent rapport sur le Mali, établi par l'OCDE et le PNUD, qui est une des rares études fouillées du système de fourniture de l'aide réalisée essentiellement du point de vue du pays bénéficiaire (voir OCDE/PNUD, 1999). Les principales conclusions de ce rapport peuvent s'appliquer à beaucoup d'autres PMA. Le Mali est un PMA typique dans le sens où l'aide extérieure a une influence majeure sur les agrégats macroéconomiques. D'après les chiffres de la Banque mondiale, ces deux dernières décennies, l'aide extérieure représentait environ 80% des dépenses publiques, 20% du PNB et entre 90 et 200% de l'investissement intérieur brut, et a en moyenne financé plus de 50% des importations (Banque mondiale, 2000b)<sup>4</sup>. Le cas du Mali est d'autant plus instructif que ce pays a un gouvernement représentatif et démocratiquement élu depuis le début des années 90 et que l'aide extérieure n'est pas détournée par la corruption, comme cela se passe trop souvent dans des pays dominés par des despotes dépendants de l'aide étrangère. De plus, le Mali est, selon la Banque mondiale, un des pays d'Afrique subsaharienne qui a obtenu les meilleurs résultats en matière de réforme (Banque mondiale, 2000a).

Le système de fourniture de l'aide au Mali est très fragmenté : en 1996, la communauté des donateurs comptait une trentaine d'organismes bilatéraux et une vingtaine d'organismes multilatéraux, ainsi qu'un très grand nombre d'ONG, ayant chacun leurs propres stratégies, valeurs, culture, coutumes et méthodes de travail (OCDE/PNUD, 1999 : 25). Il est aussi très mal intégré dans

les structures administratives et économiques nationales. D'après le rapport (pp. 25-26)

Fréquemment les institutions nationales, les procédures nationales et parfois les cadres nationaux ne sont pas mobilisés en première place dans la gestion des actions d'aide, qui fait largement appel aux structures parallèles, aux procédures des donateurs et aux cadres expatriés. Une illustration de cette faible intégration est par exemple le nombre important des projets menés hors du Programme triennal d'investissement (PTI) ou hors du Budget spécial d'investissement (BSI)...La faible intégration constatée au niveau de la gestion se retrouve sous des formes proches en ce qui concerne l'économie. On constate également un manque d'insertion de l'aide dans les circuits économiques nationaux, publics ou privés. Ainsi, les pratiques d'aide liée ou d'exonération fiscale des importations dans le cadre des actions d'aide génèrent des circuits et des procédures parallèles au fonctionnement des marchés nationaux. De même, dans le domaine public, les pratiques de rétribution employées par les donateurs s'écartent des normes nationales et créent des distorsions dans la politique nationale de rémunération.

Les difficultés de coordination de l'aide et son manque d'intégration dans l'économie nationale sont aggravées par la sous-information. Les autorités sont souvent incapables de dire exactement quel a été le montant de l'aide négociée et certaines agences de coopération ont du mal à garder la trace de leurs propres activités (engagements, décaissements, exécution du budget, coût des consultants, projets en préparation, etc.). En conséquence, les flux d'aide comptabilisés dans les statistiques maliennes ne représentent qu'entre un tiers et deux tiers des chiffres publiés par l'OCDE et le PNUD. Il existe des organismes gouvernementaux officiellement chargés de coordonner l'aide extérieure, mais en général ils sont court-circuités par les donateurs et les ministères sectoriels. Dans la pratique, les ministères sectoriels présentent souvent leurs demandes directement aux donateurs; parfois, les donateurs vont jusqu'à indiquer la teneur des demandes qu'ils aimeraient qu'on leur adresse. D'après les auteurs du rapport, cela a entraîné une prolifération de projets, dont beaucoup font double emploi et ne tiennent pas compte des priorités nationales, et un manque général de coordination de l'aide.

On ne dispose pas d'enquêtes aussi complètes et détaillées sur le système de fourniture de l'aide dans d'autres PMA, mais les éléments disponibles montrent bien que la coordination n'y est pas meilleure qu'au Mali et peut être parfois pire<sup>5</sup>. Le commentaire ci-après, d'un observateur chevronné de l'aide internationale, donne une image similaire pour l'ensemble des PMA d'Afrique subsaharienne :

Une proportion considérable de l'aide bilatérale au développement des pays pauvres d'Afrique va directement au personnel expatrié des entrepreneurs ou aux fournisseurs locaux, aux organisations non gouvernementales, voire à des fonctionnaires locaux (pour compléter leur très modeste salaire), sans passer par le budget national. Les gouvernements des pays concernés n'ont souvent aucune information sur ces flux ni sur les projets qu'ils financent. En fait, la plupart des donateurs ne peuvent pas ou ne veulent pas donner de renseignements au gouvernement même lorsque celui-ci le leur demande. Les projets financés par l'aide extérieure sont souvent des enclaves dans l'économie et la société locale, fournissant des services à une poignée de chanceux, mais totalement déconnectés par ailleurs du processus de développement national (Helleiner, 1997).

---

*Il existe des organismes gouvernementaux officiellement chargés de coordonner l'aide extérieure, mais en général ils sont court-circuités par les donateurs et les ministères sectoriels. Cela a entraîné une prolifération de projets, dont beaucoup font double emploi et ne tiennent pas compte des priorités nationales, et un manque général de coordination de l'aide.*

---

Les organismes d'aide sont conscients de ce problème général depuis un certain temps. Comme on peut le lire par exemple dans un récent rapport d'évaluation de l'aide de la Banque mondiale, le système d'aide au développement est trop fragmenté et trop lourd, en particulier pour les pays pauvres et fragiles (Banque mondiale/OED, 1999 : 3)<sup>6</sup>. Toutefois, le fait qu'un tel système ait fonctionné si longtemps a eu des incidences importantes sur l'efficacité de l'aide aux niveaux tant microéconomique que macroéconomique.

#### **D. Conséquences sur l'efficacité de l'aide**

Un des paradoxes bien connus de l'aide est que l'évaluation des différents projets faite par les donateurs lorsqu'ils se retirent est souvent très « satisfaisante » et que la rentabilité des projets est jugée élevée, alors qu'au niveau global les résultats sont beaucoup moins probants. Par exemple, dans un récent rapport de la Banque mondiale, on peut lire que plus de 70% des projets évalués dans les années 90 en fin d'exécution ont été jugés satisfaisants (Banque mondiale/OED, 1999a). Toutefois, au niveau global, selon le même rapport, la guerre contre la pauvreté paraît perdue et l'efficacité du système d'aide au développement est contestée (p. 1). Il est très fréquent que les projets des autres donateurs bilatéraux multilatéraux soient aussi jugés dans l'ensemble satisfaisants, ce qui est difficile à concilier avec les résultats décevants enregistrés sur le plan macroéconomique<sup>7</sup>.

Cette contradiction apparente entre l'évaluation macroéconomique et l'évaluation microéconomique de l'aide extérieure peut s'expliquer par plusieurs raisons, dont certaines sont liées à la nature de l'évaluation elle-même et d'autres aux interactions négatives entre les projets financés par l'aide et les autres processus de développement dans les pays destinataires. Une des raisons pour lesquelles l'évaluation des projets par les donateurs est trop optimiste pourrait être qu'elle se fonde sur les objectifs et les critères des donateurs eux-mêmes, qui ne sont pas nécessairement conformes aux besoins du développement à long terme du pays. Les chefs de projet des agences de coopération sont comptables devant leur propre gouvernement et non devant les personnes que la coopération est censée aider.

La structure des incitations est telle que certains objectifs à court terme, comme le respect du calendrier de décaissements et l'obtention d'une évaluation satisfaisante au moment de la réception du projet, peuvent prendre le pas sur les objectifs à long terme de développement général. C'est pourquoi les évaluations de la viabilité à long terme des projets sont généralement beaucoup moins satisfaisants que les évaluations ponctuelles faites au moment où le donateur se retire. Par exemple, sur l'ensemble des projets financés par la Banque mondiale en Afrique durant les années 90, on a estimé que seuls 30% environ seraient viables à long terme (Banque mondiale/OED, 1999a, p. 37). En outre, ce taux de réussite se base lui-même sur une évaluation prospective faite par le donateur au moment de la remise du projet et non sur une évaluation a posteriori.

Le manque de viabilité à long terme n'est pas dû seulement à la structure des incitations qui influent sur le comportement des agences de coopération durant les phases de conception et d'exécution des projets, c'est-à-dire au fait que l'on met trop l'accent sur l'obtention de résultats immédiats satisfaisants pour le donateur. Il y a une autre raison encore plus importante : comme les projets sont mal intégrés dans l'économie et les structures de gestion du pays, ils sont souvent négligés et sous-financés une fois que le donateur se retire. D'après l'évaluation de l'aide au Mali, moins de 20% des projets exécutés dans ce pays ont reçu les financements de contrepartie qui devaient être apportés

---

*Comme les projets sont mal intégrés dans l'économie et les structures de gestion du pays, ils sont souvent négligés et sous-financés une fois que le donateur se retire.*

---

par le gouvernement ou les bénéficiaires locaux et, en conséquence, les chances de viabilité une fois coupé le robinet de l'aide extérieure sont souvent limitées. Bien entendu, cela n'est qu'une des conséquences du fait que les projets financés par l'aide sont trop souvent des enclaves au milieu d'un secteur public de plus en plus appauvri.

L'insuffisance de l'intégration dans l'économie nationale pose des problèmes encore plus graves en ce qui concerne l'efficacité macroéconomique de l'aide. Toutefois, avant d'examiner ces problèmes, il convient de rappeler un certain nombre de considérations relatives à la mesure de l'aide et de son efficacité. Premièrement, ce que les donateurs considèrent comme aide, c'est-à-dire le solde net des crédits et dons officiels comptabilisés dans les statistiques financières internationales, diffère généralement de ce qui est considéré comme tel dans les statistiques officielles du pays bénéficiaire. Par exemple, dans le cas du Mali, les flux d'aide comptabilisés dans les statistiques nationales ne représentent qu'entre un tiers et deux tiers des chiffres officiels publiés par l'OCDE et le PNUD dans leurs rapports sur la coopération. Deuxièmement, seule une partie de l'aide a ou est censée avoir un effet sur le développement. C'est ainsi que depuis une vingtaine d'années une part croissante de l'aide a été affectée à des secours d'urgence et des causes humanitaires, sans avoir d'effet direct sur le développement (voir chapitre 2). Troisièmement, lorsque l'aide est liée à l'achat de biens et de services fournis par le pays donateur, qui ne sont pas nécessairement adaptés aux besoins du pays bénéficiaire et peuvent être plus coûteux que ceux des concurrents, la rentabilité des investissements qu'elle finance diminue. Toutefois, cela se traduit surtout par une faible rentabilité des projets concernés, c'est-à-dire par le manque d'efficacité microéconomique de l'aide dont nous avons déjà parlé plus haut.

La coopération technique est une forme d'aide qui illustre particulièrement bien les effets débilissants des facteurs ci-dessus sur l'efficacité de l'aide. Elle représente une partie importante de l'aide aux PMA, et est liée à plusieurs égards. Premièrement, elle est liée dans le sens où, en général, la fourniture d'une assistance technique est associée à la fourniture d'une aide financière ou autre (Helleiner, 1997 : 3). Deuxièmement, elle est liée dans la mesure où elle prend la forme de services directs (conseils d'experts, formation ou éducation), fournis par le donateur et souvent non sollicités. Une grande partie des ressources affectées à la coopération technique revient directement à des personnes et institutions du pays donateur et n'apparaissent pas dans la balance des paiements ou les comptes publics du pays bénéficiaire. Cela peut expliquer en partie l'écart important qu'on constate entre les statistiques des donateurs et celles des bénéficiaires pour ce qui est du montant de l'aide. En outre, l'évaluation de l'impact de la coopération technique dans les PMA, particulièrement en Afrique subsaharienne, qu'il s'agisse du transfert de technologie ou du renforcement des capacités, est extrêmement décevante (voir par exemple l'étude réalisée par Berg, 1993 pour le PNUD). D'après cette étude du PNUD, les facteurs mentionnés plus haut, c'est-à-dire la multiplicité des aides et les doubles emplois, la distorsion des incitations et l'insuffisance de l'intégration dans les structures nationales contribuent tous à l'échec de la coopération technique. En outre, l'assistance technique a d'importantes externalités négatives : elle fausse la grille de rémunération des administrations nationales, décourage la formation et le renforcement des capacités dans les institutions publiques, entraîne des dépenses additionnelles pour le gouvernement bénéficiaire, etc. Comme l'a souligné Helleiner (1997 : 3), l'assistance technique est généralement très coûteuse non seulement en termes de coût d'opportunité, mais aussi en raison des dépenses locales que nécessite l'accompagnement d'experts étrangers coûteux et novices. Ces externalités

---

*L'assistance technique a d'importantes externalités négatives : elle fausse la grille de rémunération des administrations nationales, décourage la formation et le renforcement des capacités dans les institutions publiques, entraîne des dépenses additionnelles pour le gouvernement bénéficiaire...*

---



expliquent en grande partie le manque d'efficacité macroéconomique de l'aide internationale en général, que nous allons maintenant analyser plus en détail.

## **E. Efficacité macroéconomique de l'aide extérieure :**

### **1) aide et volatilité**

Le système de fourniture de l'aide internationale peut avoir une influence sur son efficacité macroéconomique et sur l'efficacité globale de l'économie du pays destinataire, de diverses manières. Il faut d'abord se demander dans quelle mesure les flux d'aide sont fiables. Comme ils pèsent lourd par rapport aux autres agrégats macroéconomiques des PMA, s'ils sont instables, cela peut rompre les grands équilibres et avoir des conséquences négatives évidentes sur l'efficacité générale. En outre, cette instabilité rend plus difficile la planification de l'investissement et tend à réduire la rentabilité des investissements tant publics que privés. Il faut aussi se demander s'il y a une covariance entre les variations des flux d'aide et celles des autres sources de recettes en devises et de recettes publiques dans les PMA. Selon la façon dont l'aide répond à leurs problèmes de liquidités à court terme dus à des chocs extérieurs, elle peut aggraver ou atténuer leur vulnérabilité. Le rôle de l'aide étrangère à cet égard peut être crucial pour plusieurs raisons. Comme nous l'avons vu au chapitre premier, les PMA sont extrêmement vulnérables face aux catastrophes naturelles ou aux caprices de l'économie mondiale. De plus, comme ils n'ont pas accès au marché international des capitaux, ils sont presque entièrement tributaires de l'aide pour atténuer les effets des chocs extérieurs sur leurs recettes en devises et leurs recettes publiques, car ils ne peuvent pas se permettre de conserver d'importantes réserves internationales. Il est donc particulièrement important de savoir si l'aide intensifie ou atténue l'instabilité due aux chocs extérieurs.

Pour déterminer la volatilité relative des flux d'aide, nous avons calculé (tableau 40) le coefficient de variation des modifications annuelles des flux d'aide, des recettes publiques à l'exclusion des dons et des recettes d'exportation. Nous avons mesuré la volatilité de l'aide tant en monnaie nationale, pour la comparer avec les recettes budgétaires, qu'en dollars, pour la comparer avec les recettes d'exportation. Comme le montre le tableau 40, dans presque tous les PMA l'aide étrangère semble avoir été plus volatile que les recettes courantes de l'Etat et même que les recettes d'exportation, elles-mêmes très instables, dans la majorité des pays<sup>8</sup>. Mais le plus important, du point de vue de la stabilité économique globale, est de savoir si les variations à court terme de l'aide ont atténué ou accentué les effets des chocs extérieurs. Pour répondre à cette question, nous avons calculé les coefficients de corrélation entre les variations annuelles de l'aide et des recettes publiques d'une part et entre les variations de l'aide et des exportations d'autre part (les chiffres sont reproduits dans les deux dernières colonnes du tableau 40). Nous avons aussi établi un histogramme des coefficients de corrélation estimatifs pour les deux séries (graphiques 47 et 48). Comme le montre ce tableau et ces graphiques, la corrélation entre les variations à court terme de l'aide et des autres variables est faible et, dans la majorité des cas, plutôt positive. Cela signifie que dans l'ensemble l'aide étrangère n'a pas atténué les effets des chocs à court terme et les a peut-être au contraire accentués.

Ces résultats, qui concordent avec ceux d'autres études, n'ont rien d'étonnant<sup>9</sup>. Il n'y a aucune raison pour que le système de fourniture de l'aide, qui est géré par un multitude de donateurs, sans coordination, favorise la stabilité et la prévisibilité des flux. Même si l'enveloppe globale affectée par les

---

*Dans presque tous les PMA l'aide étrangère semble avoir été plus volatile que les recettes courantes de l'Etat*

---

TABLEAU 40 : VARIABILITE ET CORRELATION DE L' AIDE EXTERIEURE, DES RECETTES PUBLIQUES ET DES EXPORTATIONS DANS LES PMA, 1970-1998

	Coefficient de variation du taux de croissance annuelle				Coefficient de corrélation entre les variations annuelles de l'aide extérieure et <sup>a</sup>	
	Aide extérieure en monnaie locale	Recettes publiques	Aide extérieure en dollars	Recettes d'exportation en dollars <sup>b</sup>	Les recettes publiques	Les recettes d'exportation
Bangladesh	3,71	0,88	2,90	1,37	0,671	-0,076
Burkina Faso	1,57	1,38	1,86	2,23	0,425	0,452
Burundi	1,71	1,14	2,68	13,70	0,288	-0,099
Ethiopie	1,75	1,53	2,24	2,12	-0,207	-0,237
Gambie	2,44	0,88	2,85	2,00	0,478	0,002
Iles Salomon	2,14	0,63	3,24	1,77	-0,283	-0,095
Lesotho	1,44	0,79	2,93	2,10	0,112	0,635
Libéria	3,27	1,74	3,27	2,79	0,369	0,377
Madagascar	1,61	1,40	2,69	2,32	-0,326	0,149
Malawi	1,30	0,46	2,05	2,88	0,131	0,241
Maldives	2,57	1,23	2,43	1,95	0,656	0,001
Mali	2,05	0,73	2,12	1,73	0,048	0,191
Myanmar	3,71	1,03	4,05	2,23	-0,250	-0,099
Népal	1,16	0,48	1,77	1,25	0,046	0,341
Rép. dém. du Congo	4,67	3,45	5,55	4,58	0,789	0,223
Rép.-Unie de Tanzanie	1,21	0,53	1,79	3,95	0,455	-0,117
Rwanda	2,02	0,87	2,08	6,53	-0,078	-0,408
Sierra Leone	1,42	1,33	2,51	15,07	0,567	0,163
Soudan	1,93	0,71	3,35	4,22	0,425	0,148
Togo	2,48	1,66	2,66	3,26	0,460	0,385
Ouganda	1,66	2,25	2,66	4,60	-0,065	-0,376
Vanuatu	2,74	0,61	2,79	1,61	0,135	0,144
Zambie	1,40	1,30	2,49	7,61	0,543	0,256
<b>Moyenne</b>	<b>2,17</b>	<b>1,18</b>	<b>2,74</b>	<b>4,00</b>	<b>0,234</b>	<b>0,096</b>
<b>Médiane</b>	<b>1,93</b>	<b>1,03</b>	<b>2,66</b>	<b>2,32</b>	<b>0,288</b>	<b>0,148</b>

Sources : Banque mondiale, 2000b ; Banque mondiale, 2000c, calculs de la CNUCED.

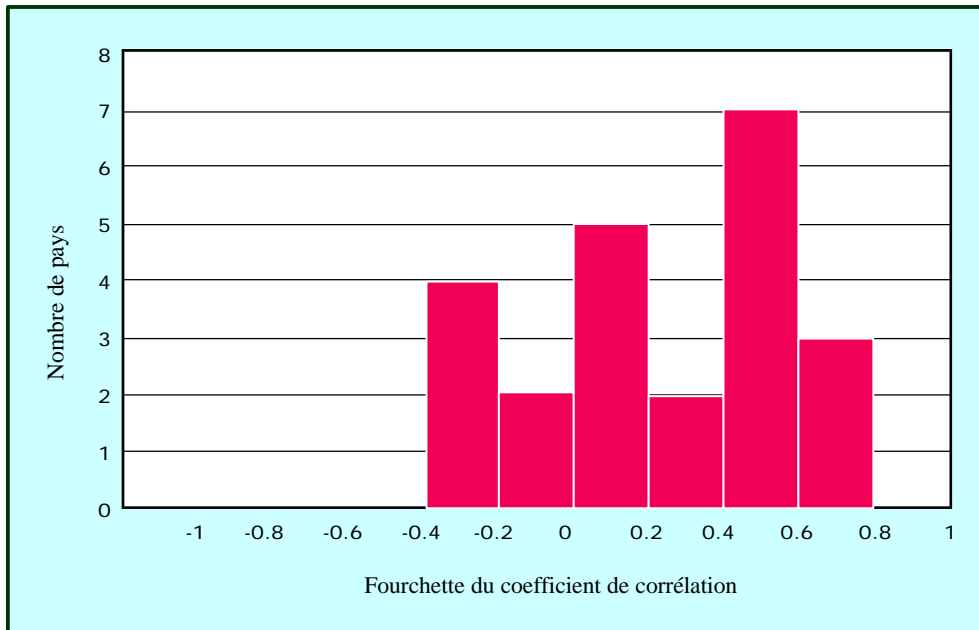
<sup>a</sup> Mesuré en monnaie nationale dans le cas des recettes publiques et en dollars des Etats-Unis dans le cas des recettes d'exportation (y compris le revenu des facteurs). Conversion au taux de change officiel.

<sup>b</sup> Les recettes d'exportation comprennent les revenus de l'étranger.

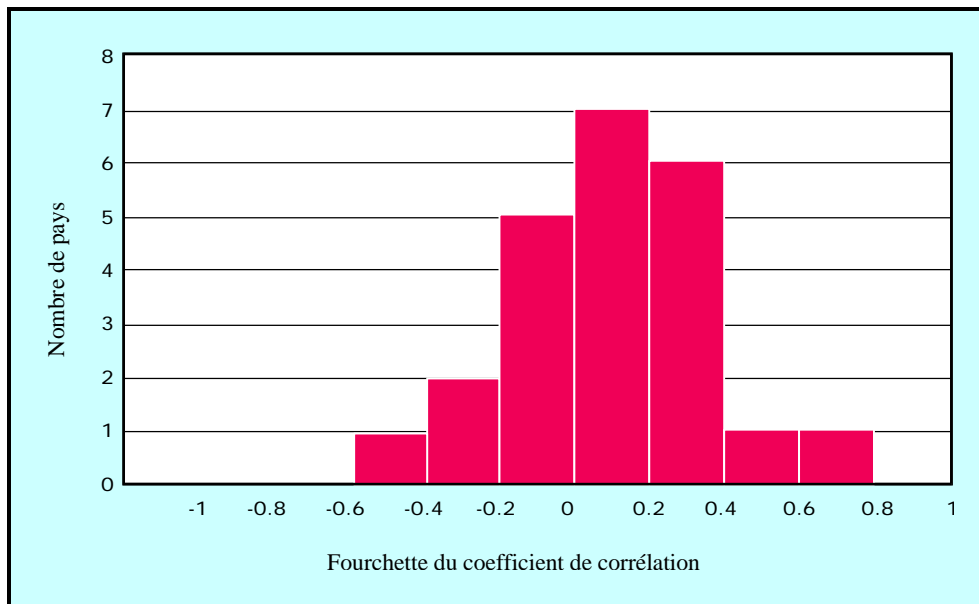
*En dépit de l'importance accrue attachée à l'aide-programme depuis une vingtaine d'années, la logique de l'aide internationale empêche celle-ci de jouer le rôle qui serait nécessaire en fournissant des liquidités temporaires.*

pays donateurs à l'aide est relativement stable, sa répartition entre les différents bénéficiaires peut être très variable en raison de l'évolution de la situation politique et économique, de la nécessité d'apporter des secours d'urgence à certains pays et des retards administratifs. Pour ce qui est de la covariance entre les flux d'aide et les autres variables macroéconomiques, il semble que le système de fourniture de l'aide comporte en fait plusieurs automatismes ayant tendance à renforcer les cycles conjoncturels. En dépit de l'importance accrue attachée à l'aide-programme depuis une vingtaine d'années, la logique de l'aide internationale empêche celle-ci de jouer le rôle qui serait nécessaire en fournissant des liquidités temporaires. Les organismes bilatéraux sont davantage préoccupés par la stabilité globale des décaissements que par les chocs extérieurs que pourrait subir tel ou tel pays bénéficiaire. Cela vaut aussi pour l'aide-programme qui, outre qu'elle ne représente qu'une petite partie de l'aide bilatérale, est subordonnée à des conditions à court terme qui l'empêchent de se servir de roue de secours. De plus, le FMI n'a généralement pas joué son rôle de créancier d'urgence dans les PMA, car ses décaissements sont subordonnés à des conditions qui entraînent des retards et des coûts de transaction importants,

GRAPHIQUE 47 : HISTOGRAMME DES COEFFICIENTS DE CORRELATION ENTRE LES VARIATIONS DE L'AIDE ET DES RECETTES PUBLIQUES DANS LES PMA, 1970-1998



GRAPHIQUE 48 : HISTOGRAMME DES COEFFICIENTS DE CORRELATION ENTRE LES VARIATIONS DE L'AIDE ET DES RECETTES D'EXPORTATION DANS LES PMA, 1970-1998



Source : Voir tableau 40.

et de toute façon le montant net des ressources fournies a été très insuffisant par rapport aux besoins des PMA qui ont subi des chocs (Helleiner, 2000). Au contraire, lorsque des chocs extérieurs ont empêché un PMA de respecter les conditions imposées par le FMI, cela a généralement été considéré comme un signal négatif par la « communauté des donateurs », l'amenant à suspendre partiellement ses décaissements juste au moment où le pays en avait le plus besoin (Sachs et al., 1999). Le fait qu'une grande partie de l'aide bilatérale est

subordonnée au versement de ressources de contrepartie en monnaie locale par l'Etat du pays bénéficiaire aggrave encore la tendance déstabilisatrice du système de fourniture de l'aide : en cas de choc extérieur, le pays bénéficiaire ne peut plus assumer la contrepartie et cela retarde le décaissement de l'aide. En conséquence, la logique générale du système de fourniture de l'aide tend à aggraver les effets des chocs extérieurs plutôt qu'à les atténuer.

---

*La volatilité de l'aide a accru l'instabilité macroéconomique*

---

Ce phénomène a eu des répercussions profondes sur l'efficacité de l'aide ainsi que sur l'investissement, la croissance et l'efficacité globale dans les PMA. La volatilité de l'aide a accru l'instabilité macroéconomique, ce qui est paradoxal puisque depuis le début des années 80 la stabilité macroéconomique est un élément essentiel de la conditionnalité. Cela pourrait être une des raisons pour lesquelles, dès que l'on introduit des variables telles que la volatilité globale ou l'incertitude de l'aide dans les régressions inter-pays, l'indicateur de politique macroéconomique cesse d'être significatif (voir par exemple Lensink et Morrissey, 1999, et Guillaumont et Chauvet, 1999). Comme le disent Lensink et Morrissey, il paraît raisonnable de penser que l'aide sera plus efficace dans certains cadres institutionnels et notamment lorsque le pays applique des politiques propices à la croissance, mais il est moins évident que la conditionnalité encourage à mettre en place un tel cadre. Si la conditionnalité aggrave l'incertitude (et/ou réduit l'investissement), et il y a lieu de penser que c'est bien le cas, elle risque en fait de réduire l'efficacité de l'aide. Les liens entre aide, politiques et croissance sont complexes et on ne peut pas se contenter de déclarer que l'aide est efficace si le pays bénéficiaire applique les bonnes politiques (p. 22). Il ressort de l'analyse ci-dessus que la conditionnalité, et peut-être plus encore le manque de cohérence du système de fourniture de l'aide, ont compromis la stabilité macroéconomique et donc l'efficacité de l'aide<sup>10</sup>.

## **F. Efficacité macroéconomique de l'aide extérieure :**

### **2) érosion des capacités de l'Etat**

Le manque de cohérence du système de fourniture de l'aide a d'autres caractéristiques qui ont encore plus contribué à limiter son efficacité macroéconomique dans les PMA. L'aide extérieure fournit au pays bénéficiaire des ressources additionnelles qui peuvent lui permettre de créer de nouvelles capacités de production et de mieux employer celles qui existent déjà. Toutefois, pour que l'aide soit employée de façon efficiente, elle doit toujours être complétée par des ressources nationales telles que main-d'œuvre, ressources financières et services publics, ainsi que par les services fournis par d'autres institutions locales. Lorsque la rentabilité des projets financés par l'aide est plus grande que celle des emplois antérieurs de ces ressources nationales complémentaires, la productivité globale augmente. En outre, ces projets, s'ils sont bien coordonnés et intégrés dans l'économie nationale, peuvent avoir des externalités positives, telles que transfert de technologies et de savoir-faire, apprentissage, etc., qui tendent à accroître encore la productivité. Par conséquent, même si leur rentabilité immédiate est relativement faible, les investissements financés par l'aide peuvent contribuer à accroître la productivité globale de l'économie.

---

*Pour que l'aide soit employée de façon efficiente, elle doit toujours être complétée par des ressources nationales telles que main-d'œuvre, ressources financières et services publics, ainsi que par les services fournis par d'autres institutions locales.*

---

Ce processus entraîne, parallèlement aux gains de productivité, une hausse des salaires et des prix des services locaux par rapport à ceux des marchandises qui entrent dans le commerce international. Cette évolution de la productivité et des niveaux relatifs des salaires et des prix, qui est l'essence même du développement économique, est parfois considérée comme une forme de la « maladie hollandaise », mais cela n'est vrai que dans les pays en

développement dans lesquels les capitaux étrangers affluent subitement ou dont les exportations connaissent une période particulièrement faste. La notion de maladie hollandaise n'est guère pertinente pour l'analyse des effets de l'aide dans les PMA, où la pénurie de capitaux est extrême, tant qu'elle est affectée à des activités de développement productives<sup>11</sup>.

Malheureusement, lorsque les activités des différents donateurs ne sont pas coordonnées et que la fourniture de l'aide n'est pas intégrée dans les structures économiques du pays destinataire, l'aide n'aura pas les externalités positives attendues et pourrait même avoir des effets négatifs considérables. Elle peut dépasser largement les capacités d'absorption des institutions locales, empêcher l'Etat du pays destinataire de fournir des services publics indispensables et fausser l'allocation globale des ressources au détriment des priorités stratégiques du développement. Même si chaque projet est bien conçu et bien exécuté et répond à certains besoins microéconomiques essentiels, l'effet global sera beaucoup moins grand que la somme des effets partiels. Le problème n'est pas l'ampleur de l'aide extérieure elle-même, ni ce qui dans la littérature classique est appelé l'insuffisance des capacités d'absorption du pays destinataire. Au contraire, comme nous l'avons souligné dans d'autres chapitres du présent rapport et comme en conviennent la plupart des spécialistes, le développement économique des PMA exigerait une aide extérieure beaucoup plus conséquente que celle qu'ils reçoivent actuellement (voir par exemple CESAP, 1999; Collier, 1999; CNUCED, 2000; Banque mondiale, 2000a : 243). Le grand problème est le manque de cohérence du système de fourniture de l'aide et d'intégration de l'aide dans les structures économiques et administratives des pays bénéficiaires.

Ces carences peuvent entraîner une fragmentation du processus de prise de décisions et une prolifération de projets et de modalités qui mettent à rude épreuve les maigres ressources des Etats destinataires. Elles peuvent provoquer une érosion progressive des capacités de l'Etat si bien qu'il n'est même plus capable d'assumer les dépenses courantes essentielles, et que le pays se retrouve dans une situation d'extrême dépendance par rapport à l'aide. En général, plusieurs mécanismes participent à cette évolution. Les projets financés par l'aide extérieure dans les PMA, même s'ils font théoriquement partie du secteur public du pays concerné, sont en fait gérés par les donateurs, du moins jusqu'à leur achèvement ou à leur réception. Très souvent, les salaires versés dans le cadre de ces projets sont fixés par le donateur, qui ne respecte généralement pas la grille de rémunération de la fonction publique du bénéficiaire. Si la conjoncture internationale reste défavorable pendant assez longtemps, comme cela s'est produit par exemple à la fin des années 70 et au début des années 80, et qu'il y a une augmentation relativement importante de l'aide parallèlement à une contraction des recettes publiques, le processus peut s'amorcer. Les donateurs multiplieront les projets, ce qui accroîtra la demande d'administrateurs compétents juste au moment où l'assainissement du budget de l'Etat pèse sur la rémunération de la fonction publique. Les administrations qui ne reçoivent pas de ressources de donateurs étrangers perdent progressivement leurs meilleurs éléments puisqu'elles ne sont plus capables de leur verser un salaire compétitif. Le déclin progressif des services publics entraîne une érosion de leurs compétences et de leurs capacités de lever des recettes.

---

*Les administrations qui ne reçoivent pas de ressources de donateurs étrangers perdent progressivement leurs meilleurs éléments puisqu'elles ne sont plus capables de leur verser un salaire compétitif. Le déclin progressif des services publics entraîne une érosion de leurs compétences et de leurs capacités de lever des recettes.*

---

Plusieurs autres caractéristiques du système de fourniture de l'aide internationale contribuent à la contraction des finances publiques. Le fait que les dépenses des donateurs, qui bénéficient généralement de diverses exonérations d'impôts et de droits de douane, représentent une part croissante du PIB tend à réduire les recettes de l'Etat. En même temps, il se peut que le budget soit de plus en plus obéré par les obligations du service de la dette contractée au titre de

l'aide extérieure. Les projets et programmes sont dans l'ensemble exécutés et contrôlés par les donateurs, mais le service de la dette, lui, reste bien une « prérogative » de l'Etat<sup>12</sup>. En outre, l'Etat doit consacrer une proportion croissante de ses maigres ressources à des négociations avec tout un éventail d'organismes donateurs, qui appliquent toutes sortes de modalités et de principes, et à de multiples rééchelonnements de la dette (voir par exemple Killick, 1993, et Wuyts, 1996).

De plus, les dévaluations qui accompagnent les politiques d'ajustement entraînent une augmentation substantielle du pouvoir d'achat local des flux d'aide, tout en alourdissant l'équivalent en monnaie nationale du service de la dette. La marge de manœuvre du gouvernement peut être particulièrement limitée lorsqu'il applique un programme FASR, financé par le FMI, lequel fixe des objectifs de déficit budgétaire sans tenir compte des dons. Le problème peut être exacerbé lorsque les programmes d'ajustement privilégient la réduction des dépenses courantes (essentiellement masse salariale) plutôt que celle des dépenses d'équipement, ce qui a été le cas des programmes FASR, d'autant qu'en général ces programmes ont pour effet de réduire plus le niveau des salaires que les effectifs de la fonction publique (voir FMI, 1998 : 4-5).

L'asphyxie est complète lorsque les donateurs s'aperçoivent que l'Etat du pays bénéficiaire n'a plus les moyens de gérer les projets achevés. C'est le problème bien connu des dépenses courantes. Pour assurer la survie des projets, les donateurs sont de plus en plus amenés à assumer de façon permanente les dépenses courantes, tandis que le pays bénéficiaire, pour respecter les conditions dont les programmes sont assortis, a de plus en plus recours à des artifices comptables consistant à déguiser ses dépenses courantes en dépenses de développement (Wuyts, 1996). Il est paradoxal de voir que le problème des dépenses courantes est devenu particulièrement aigu non pas dans les années 60, c'est-à-dire à l'époque où l'on privilégiait l'aide-projet, mais à l'ère de l'aide-programme, dans les années 80 et 90.

La plupart des mécanismes décrits plus haut ont été à l'œuvre dans la plupart des PMA, mais à des degrés variables. C'est probablement en Afrique subsaharienne, où les capacités administratives et de coordination de l'Etat étaient les plus insuffisantes au départ, qu'ils ont causé le plus de dégâts. On peut trouver à cet égard un passage particulièrement parlant dans une récente analyse de l'aide et du renforcement des capacités en Afrique subsaharienne :

Bon nombre des institutions que les donateurs ont soutenues en Afrique ne peuvent pas continuer de fonctionner sans aide extérieure. La plupart des Etats africains n'ont pas les ressources nécessaires pour gérer les institutions eux-mêmes et ne peuvent pas ou ne veulent pas leur affecter les maigres ressources publiques dont ils disposent. Dans certains cas, les services fournis par ces institutions sont si importants pour le pays que les donateurs et les bénéficiaires acceptent de prendre en charge leurs dépenses courantes pendant un certain temps. Durant les années 90, cela a été de plus en plus le cas lorsque les finances publiques ont imploré dans un nombre croissant de pays. On a inventé divers artifices pour cacher le fait que les fonds étaient employés pour compléter les salaires, et les donateurs et les destinataires de l'aide ont rarement reconnu que les diverses primes et allocations servaient tout simplement à compléter la rémunération ordinaire car celle-ci était trop faible pour assurer le fonctionnement des institutions. En raison de l'érosion des finances publiques, le pouvoir d'achat des fonctionnaires était tombé à une fraction de ce qu'il représentait dix ans auparavant. Les institutions sont désertées, non pas en termes d'effectifs, mais en termes de capacités et de connaissances. Les administrateurs sont

obligés d'avoir plusieurs métiers et consacrent de moins en moins de temps à leurs fonctions officielles. Il y a en Afrique une destruction catastrophique des connaissances et des compétences (Hesselmark, 1999 : 2-3).

Le tableau que dressent certaines études portant sur différents PMA d'Afrique subsaharienne n'est guère différent (voir par exemple Wuyts, 1995, 1996; OCDE/PNUD, 1999; Helleiner et al., 1995; CESAP, 1999). Ainsi, on peut lire dans l'analyse de l'aide au Mali faite par l'OCDE et le PNUD, au sujet des liens entre l'aide et la gestion des affaires publiques, le passage suivant :

...en particulier, le... déclin de la fonction publique, sensible durant toute la décennie 1980, ... ne semble pas avoir été réellement inversé jusqu'à présent. Victime de non-renouvellement, de vieillissement et de manque de motivation, la fonction publique s'étiolé, tandis que ses cadres saisissent les opportunités d'emploi qui leur sont offertes dans les projets et programmes de développement financés par les donateurs. C'est le manque de gestion efficace des ressources humaines au sein de la fonction publique, plus encore que la pénurie de compétences, qui semble être en cause. Le processus en cours de développement de la société civile et de la décentralisation rendent encore plus sensibles les défis posés à une administration à laquelle il est de plus en plus difficile de se comporter en partenaire, plutôt qu'en gestionnaire, du développement. Par ailleurs, certaines pratiques des partenaires au développement, notamment le recours excessif à la conditionnalité ou la création de structures parallèles de gestion des projets, ont contribué à exacerber le déclin de la fonction publique malienne (p. 24).

Cette citation souligne un aspect très important du rôle de l'Etat dans les PMA et dans d'autres pays ayant récemment accédé à l'indépendance, souvent oublié par ceux qui ont une approche trop technocratique de la politique du développement. Dans ces pays, l'Etat a un rôle et une situation très différents de ceux qu'il a dans les pays industriels, où plusieurs siècles de développement ont créé un réseau solide d'institutions, de règles, de lois et d'organisations de la société civile, dans lequel le marché a une importante fonction d'intégration sociale. Dans de nombreux PMA, au moment de l'indépendance, il n'existait pas de telles institutions, le domaine marchand était limité, et parfois les institutions fondamentales de la propriété privée n'existaient même pas dans une grande partie de l'économie. Dans ce genre de société, l'Etat a un important rôle d'intégration et de création d'institutions à jouer. L'évolution de la stratégie du développement qui a consisté à s'appuyer davantage sur les forces du marché, en particulier depuis le début des années 80, exigeait en fait que l'Etat renforce ses capacités d'administration et d'organisation pour mettre en place les conditions du bon fonctionnement du marché et du développement des organisations et institutions de la société civile. Pour cela, il est impératif d'accroître les ressources financières et administratives de l'Etat plutôt que de les réduire. Si les ressources de l'Etat diminuent durant une telle période critique, cela compromet non seulement l'efficacité de l'aide, mais l'efficacité générale et, dans certains cas, peut même détruire la cohésion sociale et l'intégrité nationale. Il n'est pas étonnant que, dans les années 90, plus d'un quart des PMA aient subi des guerres civiles ou de graves conflits armés et qu'une proportion croissante de l'aide accordée à ces pays ait été absorbée par les secours humanitaires, les opérations de maintien de la paix et la reconstruction après les conflits<sup>13</sup>.

## **G. Efficacité macroéconomique de l'aide extérieure :**

### **3) aide et asphyxie budgétaire dans les PMA**

En dépit des différences qui existent entre les PMA pour ce qui est de la coordination de l'aide et des processus budgétaires, il est instructif d'analyser quelques-unes des tendances globales de l'évolution de leur situation budgétaire, en la comparant à celle des autres pays en développement, au cours des dernières décennies. Le tableau 41 permet de comparer la structure budgétaire globale des PMA d'Afrique et d'Asie à celle des autres pays en développement, ainsi qu'à celle des autres pays pauvres, sur la période 1970-1998<sup>14</sup>. Il faut être prudent lorsqu'on compare les différentes variables, car la composition des échantillons dépend de la disponibilité des données. Néanmoins, ce tableau met en évidence certaines tendances générales qui sont intéressantes pour l'analyse de la dépendance à l'égard de l'aide et de l'asphyxie budgétaire.

---

*La première caractéristique importante de la structure budgétaire des PMA est que la part des recettes fiscales et des recettes courantes à l'exclusion des dons dans le PIB est en moyenne sensiblement moindre que dans les autres pays en développement, y compris les autres pays pauvres.*

---

La première caractéristique importante de la structure budgétaire des PMA mise en évidence par le tableau 41 est que la part des recettes fiscales et des recettes courantes à l'exclusion des dons dans le PIB est en moyenne sensiblement moindre que dans les autres pays en développement, y compris les autres pays pauvres. Il y a certains désaccords au sujet de ce que cela implique pour la conduite des affaires publiques, en particulier dans les PMA d'Afrique. D'une part, le FMI, dans le cadre des programmes FASR, fixe des objectifs de déficit budgétaire en ne tenant pas compte des dons, partant du principe qu'on ne peut pas établir un budget sur la base d'un élément aussi instable et qu'il faut donc non seulement réduire les dépenses courantes mais aussi accroître le rendement de l'impôt. En revanche, on peut lire dans Collier (1999) et dans plusieurs études du Département de la recherche de la Banque mondiale que, dans de telles économies, une hausse des impôts causerait des distorsions et qu'il convient donc, à moyen terme, de compter davantage sur l'aide extérieure pour combler le déficit budgétaire.

---

*Il est essentiel de reconstruire et de rationaliser l'administration publique, car il ne suffit pas d'améliorer le recouvrement de l'impôt et des droits de douane: il faut aussi améliorer la qualité des services publics.*

---

Ces positions sont toutes deux en partie justifiées. Le FMI a raison de considérer que les aides extérieures sont effectivement très volatiles et ont dans certains cas pour effet d'accentuer les cycles conjoncturels, comme nous l'avons vu plus haut. En outre, il paraît possible d'accroître sensiblement le rendement de l'impôt dans les PMA, puisque dans les 16 pays de l'échantillon utilisés pour le tableau 41, le produit moyen de l'impôt représente 12% du PIB, ce qui est nettement moins que dans les autres pays pauvres. Toutefois, pour cela, il est essentiel de reconstruire et de rationaliser l'administration publique, car il ne suffit pas d'améliorer le recouvrement de l'impôt et des droits de douane: il faut aussi améliorer la qualité des services publics. En effet, il faut non seulement accroître la capacité de recouvrement, en améliorant l'efficacité et l'architecture de l'administration fiscale, mais aussi offrir de meilleurs services publics pour que l'impôt soit plus acceptable et pour que des hausses d'impôt soient justifiées. C'est pourquoi ceux qui critiquent la position du FMI ont aussi raison de faire observer que les PMA ont besoin à moyen terme d'une augmentation sensible de l'aide extérieure afin de renforcer leurs finances publiques. Cette aide est nécessaire pour reconstruire les administrations, motiver les fonctionnaires et améliorer la qualité des services publics, qui sont autant de conditions préalables d'une fiscalité plus efficace et plus efficiente. Toutefois, ils ont tort dans la mesure où ils contestent la volatilité de l'aide et le fait qu'elle a tendance à diminuer quand les recettes publiques augmentent et vice-versa, et où ils soutiennent qu'une augmentation de l'aide sans une réforme du système de fourniture de l'aide pourra vraiment desserrer la contrainte budgétaire dans les PMA. Comme nous l'avons vu plus haut, l'aide est effectivement très volatile et le système actuel de fourniture de l'aide ne garantit pas qu'une aide



TABLEAU 41 : COMPARAISON DE LA STRUCTURE BUDGETAIRE DANS LES PMA D'ASIE ET D'AFRIQUE, 1970-1998

	<i>Recettes courantes (% du PIB)</i>			<i>Recettes fiscales (% du PIB)</i>			<i>Dépenses totales (% du PIB)</i>			<i>Dépenses courantes (% du PIB)</i>		
	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-98</i>	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-98</i>	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-98</i>	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-98</i>
<i>Moyennes par groupe</i>												
<b>PMA</b>	14,6	14,9	15,0	11,3	12,1	12,3	18,2	22,4	22,3	13,5	14,8	14,6
<b>Autres PED<sup>a</sup></b>	21,9	23,0	22,5	16,6	18,5	18,5	24,5	27,7	26,8	18,2	20,5	20,7
<b>Autres pays pauvres<sup>b</sup></b>	20,6	22,3	20,7	15,9	17,6	15,9	24,5	28,4	25,3	18,3	21,4	20,9
<i>Score normalisé (test de signification de la différence entre les moyennes)</i>												
PMA et autres PED	-3,87*	-3,60*	-3,20*	-4,50*	-3,11*	-2,44*	-2,51*	-1,35	-1,25	-2,49*	-1,93*	-2,14*
PMA et autres pays pauvres	-2,25*	-2,32*	-1,97*	-2,34*	-2,10*	-1,18	-1,66	-1,18	-0,74	-1,58	-1,69*	-1,87*
Nombre d'observations concernant les PMA	21	21	21	16	16	16	12	12	12	10	10	10
	<i>Dépenses courantes consacrées à l'éducation (% du PIB)</i>			<i>Dépenses d'équipement (% des dépenses)</i>			<i>PNB par habitant, PPA, 1980-1990 En dollars internationaux courants</i>					
	<i>1970-80</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-99</i>	<i>1970-79</i>	<i>1980-90</i>	<i>1990-98</i>						
<i>Moyennes par groupe</i>												
<b>PMA</b>	2,8	3,0	2,8	23,7	34,9	32,3	1 034					
<b>Autres PED<sup>a</sup></b>	3,3	3,6	3,8	24,4	21,1	18,4	2 800					
<b>Autres pays pauvres<sup>b</sup></b>	3,2	3,3	3,4	22,5	23,6	18,3	1 172					
<i>Score normalisé (test de signification de la différence entre les moyennes)</i>												
PMA et autres PED	-1,59	-1,69*	-2,59*	-0,28	3,57*	3,69*	-7,62*					
PMA et autres pays pauvres	-1,59	-1,66	-1,98*	0,32	2,16*	3,25*	-1,05					
Nombre d'observations concernant les PMA	24	24	24	15	15	15	38					

Source : Banque mondiale, 2000b ; calculs de la CNUCED.

Notes : \*Significatif au niveau de 5% (test unilatéral). Le score normalisé est calculé sur la base de la variance au sein d'un échantillon non groupé.

<sup>a</sup> Les autres pays en développement sont l'ensemble des pays en développement à l'exclusion des pays exportateurs de pétrole et des anciens pays à économie planifiée d'Europe orientale et d'Union soviétique.

<sup>b</sup> Les autres pays à bas revenu sont tous les pays en développement dont le PIB moyen par habitant durant les années 80 n'a pas dépassé le plafond du PIB par habitant des PMA.

plus généreuse sera plus efficace. Pour mieux comprendre le problème, il faut examiner le volet dépenses de la structure budgétaire des PMA.

Le tableau 41 montre que le ratio dépenses publiques totales/PIB n'est en moyenne pas très différent dans les PMA de ce qu'il est dans les autres pays en développement ou dans les autres pays pauvres. Toutefois, la part des dépenses courantes y est beaucoup moins grande, même si l'on fait les ajustements nécessaires pour tenir compte du niveau du revenu par habitant. Cette anomalie est encore plus évidente lorsqu'on compare la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses publiques entre les PMA et les autres groupes de pays. On peut voir d'après le tableau 41 que cette part, dans les PMA, est passée d'environ 24% dans les années 70 à plus de 30% dans les années 80 et 90, à mesure que l'aide extérieure, rapportée au PIB, a augmenté. Au contraire, dans les autres groupes de pays en développement, elle a diminué. Pour mieux comparer, nous avons tracé la courbe de la médiane des ratios de dépenses d'équipement dans les PMA et dans les autres pays en développement (graphique 49). Ces courbes montrent que, dans les PMA, ce ratio, qui au début des années 80 était à peu près du même ordre que dans les autres pays en développement, a ensuite fortement augmenté en raison de la prolifération des projets financés par l'aide extérieure dans les années 80 et 90, alors que dans les autres pays cela n'a pas été le cas. A la fin des années 90, l'écart entre les PMA et les autres pays en développement atteint près de 20 points de pourcentage.

Pour mieux montrer le lien entre le ratio de dépenses d'équipement et l'aide extérieure, nous avons aussi tracé le graphique 50, qui indique la part des dépenses d'équipement en fonction du ratio aide extérieure/dépenses publiques. Ce graphique met en évidence la spécificité des PMA, comparés aux autres pays en développement, pour ce qui est tant du ratio de dépenses d'équipement que du ratio de l'aide. En raison de la prolifération de projets financés par l'aide extérieure, la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses publiques a atteint un niveau totalement irrationnel. Bien entendu, il faut être prudent dans l'interprétation de ce que signifie dépenses d'équipement dans le budget d'un PMA. Globalement, les dépenses liées à des projets financés par l'aide sont considérées comme des dépenses de développement, ce qui devrait avoir tendance à gonfler le montant total des dépenses budgétaires comptabilisées comme dépenses d'équipement<sup>15</sup>. Comme nous l'avons vu au chapitre premier, il se peut que dans ces pays les chiffres de l'investissement soient très surestimés, notamment pour cette raison.

---

*En raison de la prolifération de projets financés par l'aide extérieure, la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses publiques a atteint un niveau totalement irrationnel.*

---



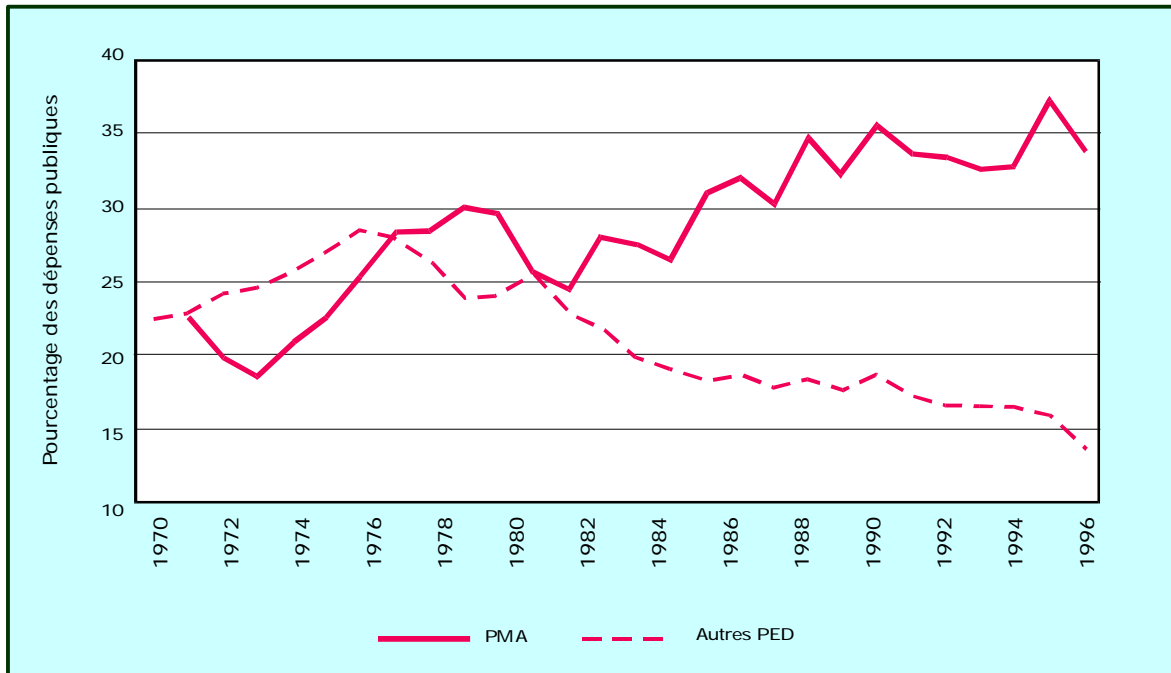
---

*Dans les années 80 et 90, c'est-à-dire à l'ère de l'aide-programme et de l'ajustement, la part des dépenses courantes consacrée à l'éducation, dans les PMA, a chuté...*

---

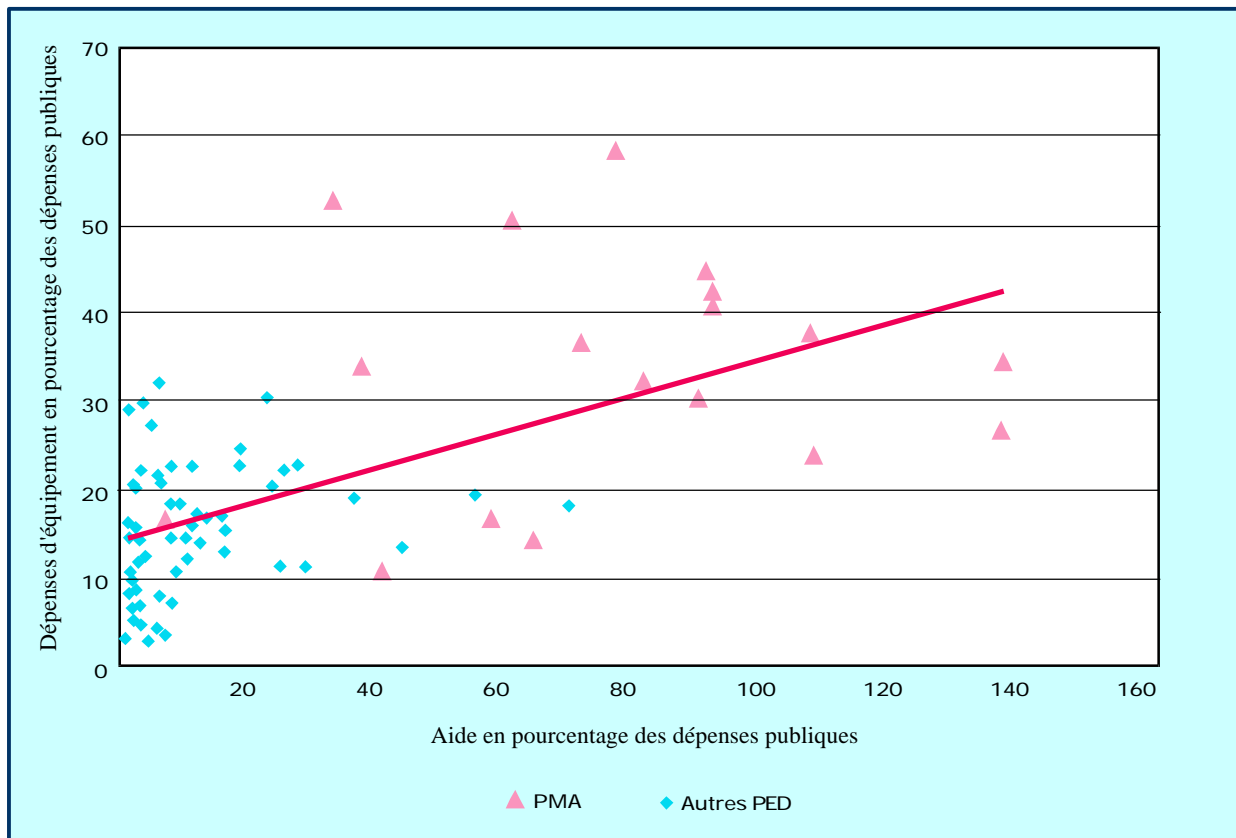
La signification la plus importante des graphiques 49 et 50 est que la prolifération de projets financés par l'aide entraîne un accroissement de la proportion du budget qui est gérée par les donateurs, au détriment de celle qui est directement contrôlée par le pays destinataire. En conséquence, l'Etat n'est plus maître de ses ressources et la qualité des services publics décline. Cela ressort très clairement du graphique 51, qui illustre l'évolution de la part des dépenses courantes consacrée à l'éducation dans le PIB, pour les PMA d'une part et pour les autres pays en développement d'autre part. On voit qu'en 1970 cette part était beaucoup plus faible dans les PMA que dans les autres pays en développement et qu'ensuite elle a augmenté plus rapidement pour finir par la rattraper à la fin de la décennie. Toutefois, dans les années 80 et 90, c'est-à-dire à l'ère de l'aide-programme et de l'ajustement, elle a chuté, alors que dans les autres pays en développement elle est restée à peu près constante. La symétrie entre le graphique 51 et le graphique 49, qui illustre l'évolution des dépenses d'équipement (financées par l'aide extérieure) est frappante.

GRAPHIQUE 49 : PART DES DEPENSES D'EQUIPEMENT DANS LE TOTAL DES DEPENSES PUBLIQUES, PMA ET AUTRES PED, 1970-1997



Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, 1999.

GRAPHIQUE 50 : RELATION ENTRE L'AIDE EXTERIEURE ET LES DEPENSES D'EQUIPEMENT PUBLIQUES, 1990-1995



Source : Voir graphique 49.

GRAPHIQUE 51 : DEPENSES PUBLIQUES COURANTES CONSACREES A L'EDUCATION, 1970-1998



Source : Calculs du Secrétariat de la CNUCED, sur la base de Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*, 2000.

Bien entendu, il n'y a pas nécessairement lieu d'être étonné de constater que le total des dépenses d'éducation (y compris les dépenses d'équipement du secteur de l'éducation) dans le PIB n'a pas évolué de la même façon que l'ensemble des dépenses courantes dans certains PMA. Toutefois, pour l'efficacité de l'éducation, ce qui compte ce sont les dépenses courantes. Des écoles construites au moyen d'une aide extérieure mais qui n'ont pas d'enseignants ni de manuels, ou qui ont un personnel démoralisé et mal formé et qui sont délabrées, ne peuvent pas donner un bon enseignement. C'est une des grandes raisons pour lesquelles les PMA prennent de plus en plus de retard sur les autres pays en développement en matière d'éducation, de santé et d'autres aspects sociaux du développement, comme le montrent les données analysées dans la première partie du présent rapport<sup>16</sup>.

---

*Les finances publiques des PMA d'Afrique et d'Asie ont été très affectées par le manque de coordination et d'intégration de l'aide d'une part, et par la conditionnalité des programmes d'ajustement de l'autre.*

---

Il apparaît donc que les finances publiques des PMA d'Afrique et d'Asie ont été très affectées par le manque de coordination et d'intégration de l'aide d'une part, et par la conditionnalité des programmes d'ajustement de l'autre. Ces pays ont été étranglés par divers corollaires du système de fourniture de l'aide : augmentation du service de la dette et du temps consacré à la coordination de l'aide et à la renégociation de la dette et hémorragie continue de personnel expérimenté qui a déserté les administrations publiques pour se mettre au service des projets, de plus en plus nombreux, financés par l'aide. Les contraintes ont été durcies par le fait que les institutions de Bretton Woods ont fixé des objectifs de déficit budgétaire à l'exclusion des dons et, à l'intérieur de ces objectifs, ont plafonné les dépenses courantes. Par conséquent, dans les PMA d'Afrique et d'Asie du moins, l'inefficacité de l'aide et été due en partie au fait que cette aide *n'était pas fongible* et non, comme on le soutient souvent, à sa fongibilité<sup>17</sup>. Si l'administration de l'aide avait été plus intégrée dans le processus budgétaire, ou en d'autres termes si le gouvernement des pays

bénéficiaires avait pu exercer un plus grand contrôle sur l'affectation des fonds, la fongibilité aurait pu aider à limiter la dégradation de l'administration et des services publics<sup>18</sup>.

Une des stratégies que les gouvernements des PMA semblent avoir appliquées avant l'époque des programmes d'ajustement pour accroître la fongibilité de l'aide était le financement inflationniste et la surévaluation de la monnaie. A long terme, cette stratégie a provoqué des distorsions et était vouée à l'échec, mais dans l'immédiat elles ont gonflé les recettes publiques au détriment du contrôle de l'emploi des ressources nationales par les donateurs et aussi, bien entendu, du reste de l'économie. Le durcissement des programmes de stabilisation a supprimé cette échappatoire et, en même temps, les importantes dévaluations qui ont été imposées ont aggravé le déséquilibre en réduisant la proportion du budget ordinaire directement contrôlée par l'Etat et en accroissant la contrepartie en monnaie nationale des ressources contrôlées par les donateurs. Cela rendait presque inévitable une prolifération de projets non viables financés par l'aide, car les ministères sectoriels privés de ressources ont multiplié les propositions de projets et les organismes donateurs, dont l'un des principaux critères d'évaluation était le niveau des décaissements, rivalisaient entre eux, sans trop se préoccuper de l'insoluble problème de financement courant qu'ils créaient. Dans ces conditions, et compte tenu du manque de viabilité généralement reconnu des projets financés par l'aide, il est difficile de comprendre pourquoi le FMI a insisté pour que les gouvernements accroissent la proportion des dépenses d'équipement et réduisent celle des dépenses courantes. C'était justement en période de réforme économique que les donateurs auraient dû s'attaquer aux problèmes posés par le manque de coordination et d'intégration du système de fourniture de l'aide pour éviter la dégradation des finances et des services publics dans les pays concernés. L'incapacité de régler efficacement ce problème a beaucoup contribué à l'échec des programmes de réforme dans un grand nombre de PMA d'Asie et surtout d'Afrique.

Certes, de gros efforts ont été consacrés à la réforme du secteur public dans le cadre des programmes d'ajustement de la Banque mondiale. Ces programmes ont porté sur des questions telles que la gestion des dépenses publiques, la réforme de la fonction publique, le renforcement des capacités, la réforme des entreprises publiques et, plus récemment, la bonne gestion des affaires publiques en général. D'après les évaluations faites par la Banque elle-même, ils ont dans l'ensemble échoué, du moins dans les pays pauvres. Berg (2000) qui a récemment passé en revue ces évaluations, conclut qu'on peut à juste titre dire que les gros efforts faits par les donateurs pour réformer la gestion du secteur public dans les pays pauvres au cours des 15 à 20 dernières années ont été infructueux et qu'il faut imputer une grande partie de cet échec à l'incurie des donateurs en tant que réformateurs (p. 493). On ne peut que souscrire à cette appréciation car, même s'il est tentant de l'expliquer par les carences administratives et les particularités politiques des pays pauvres, c'est justement en raison de ces carences et particularités que la réforme était nécessaire. A cet égard, Berg souligne qu'en général les donateurs n'ont pas su adapter les programmes et pratiques à la situation des pays pauvres ayant des institutions administratives fragiles, et que leur réponse aux problèmes d'exécution a dans l'ensemble été insuffisante. En ce sens, il y a beaucoup à reprocher aux donateurs en tant qu'architectes et exécutants de la réforme du secteur public (p. 493).

A propos des programmes de réforme du secteur public proposés et mis en œuvre par la Banque mondiale, Berg fait les observations suivantes (p. 495 à 498) :

Un des facteurs en cause est que la Banque mondiale a une tendance bien connue à donner beaucoup plus de poids à l'analyse qu'à des processus plus difficiles à cerner tels que l'appropriation et le renforcement des capacités locales. Ses fonctionnaires sont peu à l'aise avec les questions institutionnelles. La conscience des fragilités institutionnelles devrait imprégner toutes les réformes dans les pays pauvres, mais cela n'a jamais été son point fort. L'évaluation des examens des dépenses publiques faite en 1998 a montré que les questions institutionnelles avaient beaucoup trop été négligées. Il faut ajouter à cela la tendance naturelle à recourir à des solutions types. Face à des problèmes extrêmement délicats et complexes, les architectes des réformes n'ont presque jamais eu le temps ni les compétences et l'expérience nécessaires pour mettre au point des solutions sur mesure. Ils s'appuient sur ce dont ils disposent, c'est-à-dire les « pratiques optimales » ou ce que font d'autres pays. Enfin, il faut mentionner l'insuffisance de la communication et l'incapacité de tirer les leçons de l'expérience au sein de la Banque mondiale.

---

*Il est indispensable que les pays s'approprient la politique de réforme, non seulement parce qu'une politique imposée de l'extérieur a peu de chances d'être bien exécutée, mais surtout parce que l'appropriation est nécessaire pour que les politiques soient elles-mêmes bien conçues.*

---

La Banque mondiale est bien entendu consciente de ces défauts (puisque l'étude de Berg se fonde en grande partie sur des évaluations qu'elle a faites elle-même), et apparemment les programmes de réforme de la deuxième génération, mis en œuvre depuis la fin des années 90, donnent davantage d'importance aux aspects institutionnels ainsi qu'à l'appropriation de la réforme, avec les nouveaux cadres généraux de développement. Toutefois, la citation ci-dessus montre bien les interactions complexes qui existent entre la spécificité des institutions et l'appropriation, la conception et l'exécution de la politique de réforme. En raison de la spécificité des institutions, il est indispensable que les pays s'approprient la politique de réforme, non seulement parce qu'une politique imposée de l'extérieur a peu de chances d'être bien exécutée, mais surtout parce que l'appropriation est nécessaire pour que les politiques soient elles-mêmes bien conçues. Faute d'appropriation, on impose des solutions types, au moyen de la conditionnalité et, lorsque ces solutions se révèlent inefficaces, ce qui est inéluctable, le pays concerné est en plus puni par une suspension de l'aide. Cela a en outre pour effet d'empêcher tout processus d'apprentissage, tant dans les institutions du pays bénéficiaire qu'au sein des organismes donateurs.

## **H. Appropriation, partenariat et sélectivité**

### **1. APPROPRIATION ET PARTENARIAT**

La présente analyse de l'efficacité de l'aide est très importante pour la révision de la conception de l'aide internationale qui est en cours. La plupart des observateurs conviennent que le principe de la conditionnalité a échoué et qu'il est urgent d'introduire de nouvelles idées et de repenser de fond en comble le système. Comme nous l'avons vu plus haut, la thèse actuelle est que l'aide sera efficace à condition que les pays concernés appliquent les bonnes politiques et se les approprient vraiment. Cela signifie qu'il faut éviter de leur imposer des politiques auxquelles ils ne croient pas. On peut améliorer l'efficacité de l'aide en confiant aux gouvernements, de concert avec la société civile, le pilotage de l'élaboration et de l'exécution des politiques. Les créanciers et donateurs devraient adapter l'assistance qu'ils fournissent dans leur domaine de compétences à la stratégie conçue par le gouvernement et il convient d'établir les conditions qui doivent être satisfaites pour justifier la poursuite de l'aide à partir de cette stratégie, les résultats devant être contrôlés par les créanciers et donateurs. Les donateurs devraient être sélectifs, c'est-à-dire réserver leur aide aux pays qui s'approprient et appliquent les bonnes politiques.

L'analyse faite dans le présent chapitre montre que le processus de répartition des ressources, déterminé par une multitude de donateurs, limite de plusieurs façons l'efficacité de l'élaboration des politiques dans les PMA. L'échec des programmes d'ajustement n'était pas dû au fait que la conditionnalité n'a jamais réussi à influencer les politiques. Dans de nombreux cas, les conditions ont été respectées, mais le principal problème est que les politiques préconisées étaient inadaptées et que l'affectation des ressources extérieures n'était pas coordonnée et était essentiellement déterminée par les donateurs. En conséquence, les programmes ont eu des effets contraires à ceux qu'on espérait<sup>19</sup>. Pour qu'un PMA s'approprie effectivement les politiques, il ne suffit pas qu'il pilote leur élaboration, mais il faut aussi qu'il puisse vraiment maîtriser la répartition de l'aide dans le cadre d'un processus budgétaire cohérent et intégré.

Comme le montre l'exemple du Botswana, lorsque l'aide est intégrée dans un cadre national cohérent, rien n'empêche les PMA d'en faire un usage efficace (voir encadré 10).

#### ENCADRE 10 : GESTION DE L'AIDE ET ESSOR ECONOMIQUE AU BOTSWANA

Le Botswana applique depuis plus de vingt ans des principes conformes aux priorités nationales pour administrer efficacement l'aide extérieure. Ayant mis en place un système d'établissement du budget et de planification qui traduit les priorités nationales en termes opérationnels de façon transparente et dans le cadre d'enveloppes réalistes, les pouvoirs publics jouissent d'un grand crédit et de la légitimité nécessaire.

Le Botswana a créé un puissant Ministère des finances et de la planification du développement, qui élabore les plans de développement sexennaux, prépare les projets nécessaires (de concert avec les ministères sectoriels compétents) et recherche ensuite des donateurs capables de les financer. Les ministères sectoriels ne négocient pas directement avec les donateurs. Tous les projets et programmes doivent être approuvés par le Parlement. Toutes les aides extérieures et toutes les recettes nationales sont intégrées dans le budget. Mais le plus important, c'est que le gouvernement a la volonté politique nécessaire pour refuser les propositions des donateurs qui ne s'intègrent pas dans le plan national.

Afin de renforcer les capacités de gestion de l'aide, le gouvernement a décidé de nommer des expatriés à des postes opérationnels dans les ministères, ne les remplaçant par des autochtones que lorsque ceux-ci avaient acquis la formation nécessaire. En général, les expatriés occupent des postes de rang intermédiaire, et ont surtout un rôle de conseil et d'analyse, tandis que les pouvoirs de décision de haut niveau sont réservés aux nationaux. L'assistance technique est évaluée et employée non sur la base des projets, mais en fonction des plans de mise en valeur des ressources humaines établis secteur par secteur pour l'ensemble de l'économie.

*Les principes de la gestion de l'aide au Botswana :*

- La gestion de l'aide et les négociations avec les donateurs font partie intégrante du processus national de planification. Seul le Ministère des finances et de la planification du développement est habilité à négocier et à obtenir des aides.
- Aucun projet qui ne figure pas dans le Plan national de développement adopté par le Parlement ne peut être approuvé. De nouveaux programmes peuvent être adoptés, sous réserve d'approbation par le Parlement.
- Les règles et procédures appliquées aux projets financés par l'aide sont les mêmes que celles qui régissent les projets financés par des ressources nationales. Les projets doivent être exécutés par le personnel disponible et le gouvernement refuse systématiquement de créer des postes pour exécuter des projets financés par des donateurs.
- Le personnel d'assistance technique est supervisé par des fonctionnaires nationaux et est généralement affecté à des postes opérationnels et non consultatifs.

Le Botswana, considéré comme un PMA jusqu'en 1995, a obtenu une croissance économique remarquable depuis vingt ans et est aujourd'hui considéré comme pays à revenu moyen-supérieur. Son PIB réel par habitant est passé de 1 678 dollars en 1980 à 3 611 dollars en 1998, ce qui correspond à un taux de croissance annuelle de 4,3%, alors que la moyenne des PMA d'Afrique est de -1,3%. Le ratio aide extérieure/PIB est tombé de 7% en 1980 à moins de 2% en 1995, tandis que dans les autres PMA d'Afrique il est passé de 8% à plus de 15% durant la même période. Grâce à la forte augmentation de la production de diamants depuis le milieu des années 70, le Botswana a pu accumuler d'importants excédents budgétaires et courants. L'Etat a investi une partie des recettes minérales dans les infrastructures et les services sociaux. Les dépenses d'éducation et de santé ont progressé de 170% en termes réels entre 1980 et 1998.

*Sources :* Brautigam et Botchwey, 1998; ECON, 1999.

La grande différence entre le Botswana, qui est en fait le seul *ex* PMA, et les autres PMA, c'est qu'au Botswana la gestion de l'aide et des relations avec les donateurs a été intégrée dans le processus national de planification. Les projets qui ne figuraient pas dans le plan national de développement approuvé par le Parlement n'ont pas été acceptés, toutes les ressources provenant de l'aide et les recettes intérieures ont été intégrées dans un budget national unifié, et le personnel de l'assistance technique a été rigoureusement subordonné aux autorités nationales<sup>20</sup>. La plupart des PMA, notamment en Afrique subsaharienne, ont relâché la supervision de l'utilisation de l'aide dans la deuxième moitié des années 70 et, dans les années 80, lorsqu'on a eu tendance à abandonner la planification au profit des programmes d'ajustement, ils se sont trouvés de plus en plus embourbés dans un système d'affectation des ressources non coordonné et géré essentiellement par les donateurs. Ce phénomène paraît particulièrement prononcé dans les PMA d'Afrique subsaharienne, mais en fait dans tous les PMA l'efficacité de l'aide est entravée par sa faible intégration dans les processus nationaux de développement. Là est le cœur de la question de l'appropriation des politiques.

Pour qu'il y ait une véritable appropriation des politiques dans les PMA, il faut que trois conditions essentielles soient remplies. Premièrement, ces pays doivent établir des budgets et des plans de dépenses à moyen terme cohérents et détaillés, suffisamment transparents et réalistes pour être pris au sérieux par les donateurs et par leur propre population. Deuxièmement, les donateurs doivent les informer de leurs activités actuelles et futures pour que la première de ces conditions puisse être satisfaite. Ils doivent aussi être disposés à adapter leurs procédures aux besoins locaux et à intégrer leurs activités dans les budgets et plans de dépenses nationaux – en d'autres termes, ils doivent laisser le pays bénéficiaire vraiment piloter le processus. Troisièmement, il faut faire une évaluation réaliste des ressources financières immédiates nécessaires pour amorcer le processus et permettre aux pays de sortir du cercle vicieux décrit à la section précédente. Nous examinerons brièvement ces trois conditions tour à tour.

Pour pouvoir remplir la première condition d'une véritable appropriation des politiques, il faut avant tout que le pays ait des ressources humaines suffisantes. Aujourd'hui, la plupart des PMA devraient posséder le personnel et les compétences nécessaires pour commencer à mettre de l'ordre dans les comptes publics, produire des plans de dépenses crédibles et cohérents dans un cadre macroéconomique réaliste et mettre en place des systèmes de comptabilité et de vérification des comptes efficaces. Après tout, lorsque le Botswana a lancé son processus de planification du développement, il ne possédait que 22 universitaires (Brautigam et Botchwey, 1998). De toute façon, il y a sur le marché de nombreux experts auxquels les PMA peuvent faire appel s'ils en ont besoin, à condition de les employer de façon judicieuse, comme l'a fait le Botswana. Toutefois, une des grandes différences entre le Botswana et certains des autres PMA qui n'ont pas aussi bien réussi, notamment en Afrique subsaharienne, est que dans ces derniers, en raison de l'insuffisance de la rémunération et de la dégradation des conditions de travail dans l'administration publique, il est devenu difficile d'attirer et de conserver des femmes et des hommes compétents.

---

*La mise en place d'un système efficace de comptabilité et de contrôle des comptes du secteur public est donc une des conditions préalables d'une véritable appropriation des politiques dans ces pays.*

---

Pour améliorer l'efficacité de l'action des pouvoirs publics et le respect des obligations redditionnelles, il est essentiel de disposer de solides capacités dans le domaine de la comptabilité et de la vérification des comptes, et dans de nombreux PMA, notamment en Afrique subsaharienne, ces capacités sont très insuffisantes (Schacter, 2000; Johnson, 1995, 1996). La mise en place d'un système efficace de comptabilité et de contrôle des comptes du secteur public est



donc une des conditions préalables d'une véritable appropriation des politiques dans ces pays.

Les aspects politiques du processus de formulation et d'exécution du budget sont tout aussi importants que ses aspects techniques, financiers ou comptables. Il est essentiel, pour garantir la transparence et la crédibilité de l'action des pouvoirs publics, lesquelles sont nécessaires pour convaincre les donateurs d'intégrer la gestion financière de leurs programmes et projets dans celle du budget de l'Etat, de consulter tous les ministères compétents et d'avoir un dialogue ouvert à toutes les parties prenantes au sujet de la stratégie de développement et des moyens de l'appliquer.

Toutefois, si les donateurs ne font pas eux-mêmes un effort pour coordonner leur aide entre eux et avec les processus des bénéficiaires, les efforts de ces derniers risquent fort de rester inefficaces. Telle est la deuxième condition d'une véritable appropriation des politiques. Le processus interne de concertation pour l'élaboration du budget perd tout son sens si le pays bénéficiaire ne peut pas obtenir des données financières exactes et à jour de la part des bailleurs de fonds. L'absence de synchronisation entre les cycles budgétaires des donateurs et des bénéficiaires, l'emploi de conventions et de catégories comptables différentes, et le manque d'information sur la stratégie, les plans de dépenses et les décaissements des donateurs sont des carences bien connues du système de fourniture de l'aide qui rendent difficile, voire impossible, la gestion financière dans les pays bénéficiaires. Comme nous l'avons vu à la section précédente, ce système paraît avoir aggravé la vulnérabilité de la plupart des PMA, plutôt que de la réduire. Toutefois, l'obstacle le plus important à une planification et à une gestion globales des dépenses publiques dans les PMA est qu'une grande partie des projets et programmes financés par des donateurs court-circuitent le budget de l'Etat<sup>21</sup>. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que certains gouvernements tributaires de l'aide aient perdu confiance envers leur propre processus budgétaire et n'aient plus les capacités, la discipline et les institutions nécessaires pour une bonne gestion du secteur public.

Les contradictions entre la conditionnalité et le fonctionnement du système de fourniture de l'aide, que nous avons exposées à la section précédente, ont aussi nui à la gestion des affaires publiques et à la qualité des services publics. Le double étranglement du financement du secteur public, résultant d'une part de la prolifération de projets « autonomes » financés par des donateurs et d'autre part de la restriction des dépenses courantes imposée par la conditionnalité et par le service de la dette, a démotivé et démoralisé la fonction publique et sapé des services publics essentiels comme l'éducation. Dans ces conditions, le fait d'imposer à certains PMA des pratiques telles que l'établissement d'un budget de trésorerie a encore affaibli le respect des principes de saine gestion des affaires publiques, par exemple le respect du budget en tant que document convenu d'un commun accord et contraignant pour les différents ministères et organismes publics. A l'évidence, un Etat au bord de l'asphyxie financière, dont l'administration est démotivée et affaiblie par le fait que ses éléments les plus brillants la désertent pour se mettre au service d'institutions financées par des donateurs qui les rémunèrent beaucoup mieux, ne peut être un partenaire solide.

Une des conditions préalables de la réforme du secteur public dans les PMA, dont on parle tant, est que les donateurs aient une attitude plus coopérative et confiante. Afin de ne pas compromettre la réforme de la rémunération du secteur public, il faut que les donateurs cessent de créer des structures administratives parallèles, ayant leur propre grille salariale, pour gérer

---

*Le processus interne de concertation pour l'élaboration du budget perd tout son sens si le pays bénéficiaire ne peut pas obtenir des données financières exactes et à jour de la part des bailleurs de fonds.*

---

---

*Il convient d'affecter une part croissante de l'aide au soutien budgétaire ou au financement de programmes sectoriels concertés, administrés par l'Etat bénéficiaire conformément aux objectifs et priorités convenus avec les donateurs.*

---

des projets autonomes, car cela fait obstacle à l'appropriation, au respect des obligations redditionnelles et au renforcement des capacités de l'Etat bénéficiaire. Il convient d'affecter une part croissante de l'aide au soutien budgétaire ou au financement de programmes sectoriels concertés, administrés par l'Etat bénéficiaire conformément aux objectifs et priorités convenus avec les donateurs. Il faut limiter les nouvelles formes d'aide qui court-circuitent le contrôle budgétaire d'une administration gouvernementale réformée et qui ne sont pas coordonnées avec les priorités nationales. Il convient de mettre un terme à des pratiques telles que l'aide liée, les exonérations fiscales et les restrictions à l'importation dans les pays donateurs, qui limitent l'efficacité des forces du marché dans les PMA ayant entrepris de se réformer.

Cette transformation de l'attitude des donateurs, qui est essentielle pour l'établissement d'un véritable partenariat, est préconisée depuis longtemps dans les différents rapports du CAD sur l'efficacité de l'aide (voir par exemple OCDE/CAD, 1992, 1996, 1999)<sup>22</sup>. La liste en 11 points établie par le CAD, qui est reproduite à l'encadré 11, décrit bien non seulement les principes, mais aussi les modalités pratiques d'un bon partenariat et d'une appropriation efficace. Le récent enthousiasme suscité par la notion d'appropriation pourrait accélérer la réforme du système de fourniture de l'aide, mais cela prendra probablement un certain temps. Helleiner (2000) a proposé une liste de réformes similaire à celle du CAD et un mécanisme international de suivi qui pourrait contribuer à accélérer ces réformes (voir encadré 12). La réforme de la gestion du secteur public dans les PMA est tout aussi urgente. Les nouvelles initiatives concernant l'appropriation impliquent un meilleur fonctionnement des structures administratives fragiles de ces pays, et leur imposent en outre de nouvelles tâches qui les mettent à rude épreuve (ECON, 1999).

La troisième condition d'une véritable appropriation des politiques par les pays bénéficiaires est qu'il faut non seulement améliorer le ciblage et l'efficacité de l'emploi des ressources humaines et financières du secteur public, mais aussi accroître l'aide pour desserrer la contrainte financière due au dysfonctionnement de la coopération internationale depuis une vingtaine d'années. Il ne s'agit pas de financer sans discrimination la consommation du secteur public, mais plutôt de consentir un investissement de démarrage nécessaire pour mettre en place une fonction publique à la fois moins pléthorique et plus efficace, mieux rémunérée et mieux motivée. Cela est indispensable pour la réussite des autres réformes qui devraient finir par entraîner une augmentation des recettes publiques et une réduction progressive de la dépendance à l'égard de l'aide extérieure.

Il faut aussi appliquer dans le cadre de l'Initiative PPTE des stratégies de désendettement capables de soulager les problèmes de trésorerie immédiats des pays pauvres. A cet égard, il est significatif que de nombreux observateurs soutiennent que l'assouplissement des critères employés pour déterminer si un pays a droit au désendettement et l'ampleur de ce désendettement devraient porter en premier sur les critères budgétaires. Cela n'est pas étonnant car en général l'aide ne transite pas par le budget de l'Etat alors que le service de la dette doit lui être assuré par l'Etat. On estime par exemple qu'en Afrique, en 1998, le total brut des décaissements des donateurs (y compris les dons) affectés à des projets étaient d'environ 13 milliards de dollars, tandis que celui des décaissements affectés au soutien budgétaire général ne représentait que quelque 3 milliards de dollars. La même année, le service de la dette a ponctionné environ 9 milliards de dollars sur le budget de ces pays. Par conséquent, si l'on tient compte du service de la dette, les Etats africains ont dû financer par leur budget un transfert négatif net de 7 milliards de dollars (Birdsall, Claessens et Diwan, 2000 : 6). Dans ces conditions, il serait à la fois inéquitable et irréaliste

---

*Il serait à la fois inéquitable et irréaliste de subordonner le désendettement à des conditions trop rigoureuses en matière d'exécution du budget.*

---

**ENCADRE 11 : OCDE/CAD : LES CONDITIONS D'UN VÉRITABLE PARTENARIAT**

1. Il convient que les donateurs encouragent les destinataires de l'aide à formuler leur propre stratégie de développement et à en définir les priorités, plans et instruments. Ce processus exige une participation systématique de la société civile ainsi qu'une consultation des partenaires étrangers. Lorsque la stratégie élaborée par le pays bénéficiaire est compatible avec les objectifs adoptés par la communauté internationale, il faut que les donateurs s'emploient à coordonner leurs programmes d'aide, sur la base de cette stratégie, et acceptent la discipline qui en découle.
2. Il convient que les donateurs encouragent et aident à renforcer la coordination, par le pays bénéficiaire, de l'aide au développement. Les donateurs peuvent renforcer les capacités de coordination locale (laquelle peut et devrait aussi renforcer le processus international) en déléguant davantage de pouvoirs à leurs missions sur le terrain. A l'échelon international, il faudrait continuer d'essayer d'organiser des réunions de groupes consultatifs ou de tables rondes dans les capitales des pays bénéficiaires, pour voir si les avantages d'une telle formule l'emportent sur ses inconvénients.
3. Il convient d'accroître la transparence des objectifs des donateurs et des bénéficiaires et de renforcer la confiance mutuelle par un dialogue constant, tant informel que dans le cadre de groupes permanents chargés d'étudier systématiquement différents thèmes ou secteurs, de préférence dirigés par les autorités du pays bénéficiaire.
4. Il convient que les partenaires étrangers acceptent de chercher à mieux s'adapter aux habitudes locales et, si nécessaire, aident les pays bénéficiaires à renforcer leurs procédures et leurs capacités de gestion pour s'aligner sur les normes internationales. Le CAD pourrait jouer un rôle utile en définissant quelles sont les meilleures pratiques et en aidant à organiser des opérations pilotes pour simplifier et harmoniser les procédures.
5. La pratique de l'aide liée a toujours été considérée comme nocive pour l'appropriation, la crédibilité et le renforcement des capacités locales, et elle a un coût économique important. En recommandant de délier l'aide aux PMA, le CAD pourrait favoriser le renforcement des partenariats; cela apporterait des avantages concrets aux PMA en leur permettant de faire appel à la concurrence et de passer des marchés avec des fournisseurs locaux.
6. Les donateurs souhaitent tous mettre fin à la prolifération des projets et privilégier l'aide-programme ou le soutien budgétaire, afin de faciliter la réalisation des objectifs stratégiques des pays bénéficiaires. A cet effet, ils doivent contribuer à renforcer les capacités nationales de gestion de l'aide et continuer d'expérimenter diverses méthodes et modalités pour mettre en commun leurs contributions en les versant à des fonds affectés à des activités sectorielles ou à des grands objectifs tels que la lutte contre la pauvreté. L'intégration de l'aide dans le budget général pourrait encourager les donateurs à gérer leurs contributions de façon à ce qu'elles complètent les recettes locales.
7. La plupart des intéressés jugent nécessaire de soutenir le renforcement des capacités locales en modifiant les modalités de la coopération technique, qui paraît souvent coûteuse et envahissante, et fait obstacle à une véritable appropriation ainsi qu'à l'emploi et au renforcement des capacités locales.
8. Il convient de développer la pratique du suivi et de l'évaluation conjoints (par les donateurs et les bénéficiaires) des programmes de développement, pour que les deux parties puissent tirer les leçons de leurs succès et de leurs échecs.
9. Il paraît de plus en plus évident qu'il faut améliorer la cohérence entre la politique de coopération et les autres politiques des donateurs (notamment la politique commerciale et la politique de l'investissement) qui ont des effets sur les pays en développement, afin d'aider ces derniers à se passer progressivement de l'aide.
10. Il convient d'introduire des méthodes de financement novatrices pour que l'APD serve à mobiliser d'autres ressources intérieures et étrangères. Il faut analyser plus en détail le rôle des dons, des prêts, du soutien au secteur privé local et des contributions de contrepartie des bénéficiaires, et mettre en œuvre à cet égard une politique cohérente.
11. Il convient de poursuivre l'effort de désendettement, en envisageant notamment diverses modalités de conversion de la dette.

Source : ECON, 1999.

**ENCADRE 12. QUELQUES SUGGESTIONS RECENTES POUR L'ÉVALUATION DE L'AIDE**

1. *Adaptation des données.* Il est essentiel pour les bénéficiaires de l'aide que les données et les systèmes d'évaluation soient en accord avec leurs propres méthodes d'établissement du budget et de planification, emploient leurs catégories statistiques et tiennent compte de leurs calendriers. Pour être utiles aux bénéficiaires, il faut que le suivi et l'évaluation se fassent au niveau des activités conduites dans ces pays et sur lesquelles ils peuvent en principe exercer leur souveraineté. Il n'existe pas à l'heure actuelle de système d'évaluation à l'échelon des pays.
2. *Réponse aux demandes de renseignements des bénéficiaires.* Dans les pays pauvres les plus tributaires de l'aide, le pouvoir de décision économique est très limité par la pénurie de données. Par conséquent, le degré auquel les donateurs répondent aux demandes de renseignements normalisés et à jour sur l'aide, formulées par le gouvernement du pays bénéficiaire, devrait être considéré comme un indicateur important.
3. *Dépenses financées par l'APD et processus budgétaire du pays bénéficiaire.* On croit souvent, à tort, que l'intégralité de l'APD transite par le budget du pays bénéficiaire, ou éventuellement par un autre processus étatique. En général, ce n'est pas le cas. Ainsi, au Mali et en République-Unie de Tanzanie, il a été estimé que seuls 20 à 30% de l'APD sont intégrés dans le budget de l'Etat. Il va sans dire que l'affectation de la part de l'aide qui ne transite pas par le budget relève exclusivement des donateurs. La proportion de l'APD qui est intégrée dans le budget national devrait donc être un autre indicateur important.
4. *Intégration et coordination avec les plans et priorités nationaux.* Il faut aussi se demander dans quelle mesure les projets et dépenses financés par des donateurs sont coordonnés avec les plans nationaux ou sectoriels ou tiennent compte des priorités affichées par le pays bénéficiaire. A cet égard, le plus important est de voir si les donateurs sont disposés à verser une partie de leurs contributions à des fonds sectoriels ou intersectoriels administrés par l'Etat destinataire conformément aux priorités et objectifs convenus avec les donateurs. Les donateurs qui, pour des raisons législatives internes, ne peuvent pas verser leur aide à des fonds communs devraient adapter leurs activités aux priorités des bénéficiaires et s'efforcer de coordonner leur appui, d'harmoniser leurs pratiques comptables et leurs systèmes d'information et de réduire les coûts de transaction pour les bénéficiaires. A cet égard, un indicateur (négatif) utile pourrait être le pourcentage de fonds alloués à des projets autonomes.
5. *Respect des annonces d'APD.* Les décaissements effectifs sont souvent très en retrait par rapport aux annonces faites par les donateurs, voire par rapport à leurs engagements officiels. Pour bien gérer un pays, il faut pouvoir s'appuyer sur des projections raisonnablement fiables des ressources. On doit présumer que, lorsque la gestion macroéconomique générale reste saine, et en particulier dans le cas des soutiens sectoriels ou budgétaires, les déficits exceptionnellement importants sont imputables avant tout aux donateurs qui ne tiennent pas leurs engagements. Il convient donc de vérifier si les décaissements correspondent bien aux engagements.
6. *Financement compensatoire et imprévus.* Il importe de tenir compte des besoins exceptionnels de liquidités et de financement pour imprévus dans les pays les plus pauvres et les moins avancés, en raison de leur très grande vulnérabilité face aux chocs extérieurs. Comme ses prêts aux PMA sont de plus en plus assortis de conditions rigoureuses, le FMI ne peut plus être considéré comme une source de liquidités. Les donateurs bilatéraux, qui collectivement apportent aux pays pauvres des ressources beaucoup plus importantes que le FMI ou la Banque mondiale, pourraient modifier le calendrier de leurs décaissements au titre du soutien budgétaire ou du soutien de la balance des paiements lorsqu'un bénéficiaire a besoin de liquidités en raison d'un choc. A l'évidence, il convient de porter un jugement positif sur ceux qui sont prêts à jouer ce rôle, plutôt que de les considérer comme des bailleurs de fonds instables et imprévisibles.
7. *Aide liée.* L'aide liée est très coûteuse pour les bénéficiaires, en particulier lorsqu'elle impose à la fois l'emploi et le fournisseur. Malgré des années d'efforts, les membres du CAD n'ont pas encore réussi à décider collectivement de délier l'intégralité de l'aide aux PMA. Par conséquent, le pourcentage de l'APD non liée devrait être considéré comme un important indicateur de la qualité de l'aide.
8. *Rôle de la coopération technique.* La plupart des spécialistes de l'aide considèrent aujourd'hui que, si grand que soit le besoin de compétences techniques dans la plupart des pays pauvres, les activités traditionnelles de coopération technique ont été pour le moins inefficaces. Par conséquent, le pourcentage de l'aide affectée à une assistance technique liée aux pays donateurs pourrait être un indicateur (négatif) de la qualité de l'aide. On pourrait envisager de le compléter par un indicateur positif de la contribution à la création de capacités à long terme, mais un tel indicateur serait assez subjectif et donc plus difficile à concevoir.
9. *Évaluation qualitative de l'appropriation.* Pour d'autres aspects de la relation d'aide, il pourrait être nécessaire de recourir à des évaluations plus qualitatives, faites par des évaluateurs indépendants, du comportement individuel et collectif des donateurs. Dans un cas récent, l'évaluateur indépendant a attribué aux donateurs une note collective, complétée par des observations, en fonction du degré auquel ils avaient tenu leurs diverses promesses concernant l'appropriation des programmes de développement par les pays bénéficiaires (Helleiner, 1999).

10. *Horizon des engagements d'APD.* Il convient de suivre systématiquement le degré d'engagement à long terme des donateurs, par exemple dans le cadre d'un plan de dépenses à moyen terme.

11. *Indicateurs individuels et collectifs de la qualité de l'aide.* Il convient de suivre tous ces indicateurs à l'échelon du pays bénéficiaire, tant individuellement, du moins pour les donateurs les plus importants, que collectivement pour l'ensemble des donateurs.

12. *Indépendance du suivi.* La crédibilité et l'efficacité d'une évaluation dépendent de l'indépendance de l'évaluateur. Ni le CAD ni les institutions de Bretton Woods ne peuvent être considérés comme neutres et apolitiques dans leur évaluation du comportement des donateurs (on peut aussi douter de leur neutralité en ce qui concerne l'évaluation du comportement des bénéficiaires). Un organisme plus autonome des Nations Unies pourrait peut-être financer et organiser des évaluations indépendantes, confiées à des consultants individuels, à des équipes de consultants ou à des sociétés de conseil. Le principe de l'indépendance absolue des évaluateurs doit être respecté par tous les intéressés, quel que soit l'organisme qui finance ou organise les évaluations.

13. *Fréquence des évaluations.* Comme il faudra probablement un certain temps pour transformer les relations d'aide, il convient que les donateurs fassent tout leur possible afin de réduire les coûts de transaction pour les bénéficiaires et d'inscrire leur action dans le long terme. Le cycle annuel des consultations de donateurs et des réunions de groupes consultatifs est trop court. Il n'est pas nécessaire de procéder aussi souvent à l'évaluation plus équilibrée du comportement des donateurs et des bénéficiaires qui est recommandé ici, ni peut-être de réunir aussi souvent les groupes consultatifs. Une périodicité de deux ans serait peut-être plus appropriée.

Source : Helleiner, 2000.

de subordonner le désendettement à des conditions trop rigoureuses en matière d'exécution du budget. Cela serait inéquitable parce que, comme nous l'avons vu plus haut, le surendettement est en partie dû à la stratégie d'aide dysfonctionnelle, pilotée par les donateurs pendant deux décennies, pendant lesquelles, comme l'a souligné la Banque mondiale, les donateurs pensaient avoir réponse à tout. Cela serait irréaliste parce que les politiques publiques des PMA sont rigoureusement encadrées par le système de fourniture de l'aide actuel et qu'une des conditions importantes de l'appropriation est une réforme immédiate de la gestion du secteur public, d'autant plus difficile à conduire que les Etats sont soumis à de sévères contraintes financières, la plus importante étant le service de la dette.

## 2. APPROPRIATION, PARTICIPATION ET SELECTIVITE<sup>23</sup>

Dans le cadre de l'actuelle refondation de la coopération internationale, l'application de politiques judicieuses est considérée comme une condition essentielle du partenariat, mais dans l'idéal ces politiques devraient être définies par des gouvernements tenus de rendre des comptes à leur électeurat. La promotion du respect des obligations redditionnelles de l'Etat et des choix locaux pourrait certainement permettre au public d'intervenir davantage dans l'orientation économique; à cet effet, il faut créer un système de contre-pouvoirs, garantir la liberté de la presse et engager un débat ouvert sur le coût et l'utilité des politiques publiques. Toutefois, le fait que le gouvernement du pays bénéficiaire doive rendre des comptes à la fois aux donateurs et à son propre électeurat peut être une source de tensions.

Pour analyser cette question, on peut se fonder sur la grille proposée par Ndulu (2000), selon laquelle le partenariat implique un élargissement de la participation au processus politique. Plutôt que de considérer la relation d'aide comme une relation entre un mandant (le donateur) et un mandataire (le gouvernement du pays bénéficiaire), il faudrait considérer qu'il y a en fait deux mandants : la communauté des donateurs d'une part et l'électeurat du pays bénéficiaire d'autre part<sup>24</sup>. Pour que la relation d'aide soit participative, il faut que le gouvernement réponde aux demandes de ces deux mandants. En outre, le partenariat est essentiel pour éviter que les préférences d'un des mandants aient

une influence prépondérante, ou que le gouvernement se trouve face à des exigences contradictoires. Il faut donc forger un consensus, au moyen du partenariat, afin d'unifier les structures de gestion des affaires publiques, de transparence et de responsabilisation.

Le manque de confiance est l'une des raisons les plus tenaces qui empêchent de nombreux donateurs de verser leur aide à un fonds commun contrôlé par le gouvernement bénéficiaire plutôt que de l'affecter à des projets ou de financer des ONG<sup>25</sup>. L'élaboration d'un consensus et le renforcement des capacités de gestion du développement pourraient accroître la responsabilisation et la transparence et donc inciter les donateurs à confier la gestion des ressources au gouvernement. Comme l'a montré Helleiner (1999), l'expérience faite récemment par la Tanzanie pour forger un consensus au moyen d'un processus participatif largement ouvert a permis de réaliser des progrès sensibles en matière de gestion des dépenses publiques en général et de l'aide en particulier. Toutefois, ce processus n'a pas été sans difficultés ni revers. Ainsi, en 1997, pour améliorer les relations entre donateurs, destinataires et bénéficiaires, on a décidé d'organiser la réunion de groupe consultatif à Dar-es-Salaam plutôt qu'à Paris. Cette réunion s'est tenue en décembre 1997 et a permis d'associer au processus non seulement tous les membres du Gouvernement tanzanien et des hauts fonctionnaires, mais aussi des représentants du monde des affaires, du mouvement syndical et des ONG. Toutefois, l'année suivante, les donateurs ont décidé (à une faible majorité) de tenir la réunion suivante à Paris, afin que leurs propres hauts fonctionnaires puissent y assister. Cette décision, même si elle est plus de forme que de fond, montre bien l'asymétrie et l'inégalité fondamentales de la relation d'aide.

Un des aspects de cette asymétrie est qu'il appartient aux donateurs de décider quels sont les partenaires qui auront droit à l'aide. A cet égard, l'adoption de bonnes politiques joue un rôle clé. Toutefois, cela est rarement considéré comme un problème, c'est-à-dire que ce principe fait déjà partie d'un consensus *international* sur la stratégie de développement et d'ajustement structurel. Mais il y a là une pétition de principe : on considère a priori que les bonnes politiques sont les mêmes pour tous, sans se demander s'il faut les adapter à la situation locale. Comme l'a soutenu Mkandawire (1994 : 165-169), rien ne permet de penser que les politiques résultant d'un processus démocratique convergeraient nécessairement avec les vues de l'ensemble de la communauté des donateurs et avec celles des institutions multilatérales de financement en particulier, à moins de postuler explicitement ou implicitement qu'il n'y a qu'une seule théorie correcte et une seule pratique autour de laquelle il sera facile de forger un consensus, sans que cela suscite le moindre conflit concernant ce qui est souhaitable pour la société (p. 168).

Or la question est justement de savoir si les politiques ne doivent pas être adaptées à la situation des pays en développement en général, et de chacun de ces pays en particulier. L'histoire a montré que les pays qui ont réussi à obtenir une forte croissance, à éliminer la pauvreté et à améliorer la situation sociale ont souvent appliqué des politiques socio-économiques très diverses, qui sont loin d'être toujours conformes à la doctrine actuelle (Taylor, Mehrotra et Delamonica, 1998). Ainsi, Sen (1999) fait observer que, si les peuples d'Europe occidentale ont du mal à accepter l'absence de protection sociale qui caractérise les Etats-Unis, les citoyens des Etats-Unis jugeraient eux intolérables les taux de chômage supérieurs à 10% enregistrés en Europe (p. 95). Il y a donc une divergence notable entre les politiques appliquées en Europe occidentale et aux Etats-Unis, et leurs effets sur les moyens d'existence de la population, qui est manifestement le fruit de leurs processus de développement respectifs.

Il est donc essentiel de se demander, comme nous l'avons vu au chapitre précédent, si l'ajustement structurel laisse aux PMA une marge de manœuvre suffisante pour appliquer des politiques aussi divergentes afin de lutter contre la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie de leur population. Les écarts par rapport à l'orthodoxie économique pourront-ils être acceptés ou seront-ils considérés comme des interventions inefficaces d'un Etat omniprésent ? Un véritable partenariat implique qu'on admette des divergences de vues et qu'on laisse les partenaires faire leurs propres choix, quitte à se tromper, et tirer les leçons de leurs erreurs. La sélectivité, qui n'est au fond rien d'autre qu'une menace de couper l'aide si les pays bénéficiaires n'appliquent pas les bonnes politiques, pourrait facilement les contraindre à adopter des politiques qui ont la faveur des donateurs.

Il ne s'agit pas de dire que les donateurs ne devraient pas être sélectifs. La promotion de la démocratie, des droits de l'homme et de la lutte contre la pauvreté dans le cadre du développement est importante, mais l'emploi qui est fait de la notion de partenariat est souvent très peu explicite. Il est difficile de savoir si les donateurs considèrent le partenariat comme une forme de conditionnalité ex ante déguisée, c'est-à-dire que les pays bénéficiaires devraient adhérer aux politiques prescrites par les donateurs et se les approprier, ou s'ils envisagent vraiment de leur laisser la possibilité de formuler leurs propres politiques, sous leur propre responsabilité, dans le respect de la démocratie et de la concertation. Dans la première hypothèse, le nouveau modèle de l'aide au développement pourrait n'être rien d'autre que le bon vieux paternalisme mis au goût du jour (Mkandawire, 1994 : 173), alors que dans la seconde, on pourrait vraiment espérer voir apparaître une relation moins inégale et asymétrique entre donateurs et bénéficiaires.

Enfin, il faut analyser la question de la sélectivité fondée sur les résultats, ou conditionnalité ex post, envisagée comme un nouveau moyen d'accroître l'efficacité de l'aide à l'ère du partenariat. Il est indispensable d'évaluer les politiques publiques et leurs résultats pour assurer l'efficacité de l'aide, mais il faut éviter les approches simplistes telles que les simulations macroéconomiques ou les modèles de croissance fondés sur une régression ex post<sup>26</sup>. En outre, il ne faut pas oublier les leçons tirées de l'expérience et notamment le fait que, tant que les Etats bénéficiaires ne peuvent pas maîtriser l'emploi de l'aide et que le système de fourniture de l'aide est fragmenté et non coordonné, on ne peut pas les tenir totalement responsables des résultats des politiques appliquées, ni même de la qualité de leur exécution. A cet égard, il est indispensable de faire évaluer de façon indépendante le comportement des donateurs comme celui des bénéficiaires, comme le suggère Helleiner (encadré 12).

La sélectivité soulève aussi des questions importantes, mais plus générales, au sujet de l'architecture de l'aide au développement. Comme le dit Helleiner au point 12 de sa liste de recommandations, il faut charger des organismes indépendants, autres que les organismes internationaux émanant des donateurs tels que l'OCDE/CAD, la Banque mondiale ou le FMI, d'évaluer le comportement des donateurs. Cette question devient encore plus essentielle et générale dans le contexte de la sélectivité, car celle-ci consiste non seulement à contrôler les résultats, mais aussi à fixer des critères fondés sur des recherches indépendantes qui tiennent compte des contraintes et des caractéristiques institutionnelles des pays bénéficiaires. Pour cela, il est probablement préférable de confier à des institutions différentes l'analyse, la conception, l'exécution, le financement et l'évaluation des programmes et politiques, et de laisser les pays bénéficiaires avoir une plus grande influence sur leur formulation et leur suivi.

---

*Un véritable partenariat implique qu'on admette des divergences de vues et qu'on laisse les partenaires faire leurs propres choix, quitte à se tromper...*

---

---

*Il est probablement préférable de confier à des institutions différentes l'analyse, la conception, l'exécution, le financement et l'évaluation des programmes et politiques, et de laisser les pays bénéficiaires avoir une plus grande influence sur leur formulation et leur suivi.*

---

Il faut aussi éviter, toujours au nom de la sélectivité, la tentation de fixer des objectifs quantitatifs triennaux, voire annuels, ce qui serait pire encore, et de menacer de couper l'aide aux pays qui ne les atteindraient pas. Une telle démarche, outre qu'elle créerait des incertitudes et inciterait les investisseurs privés à l'attentisme, négligerait un aspect essentiel du processus de développement. Comme l'a montré l'expérience des pays à économie planifiée sur une grande partie du siècle dernier, le développement ne consiste pas à appliquer un plan purement quantitatif. C'est un processus long et complexe d'apprentissage social et politique, marqué par des conflits sociaux et des revers fréquents. Il n'est pas inutile de conclure ce bref exposé de la question de la sélectivité par quelques réflexions qui pourraient calmer les enthousiasmes excessifs :

Les divergences d'intérêts ne doivent pas être vues sous un angle purement négatif, comme les donateurs semblent parfois enclins à le faire. Les notions de *conflit* et de *pouvoir* sont essentielles pour comprendre le processus politique dans les pays industriels, mais on semble considérer que dans les pays en développement, ce qui compte c'est les idées et que les idées justes, une fois exposées, susciteront un consensus national et une harmonie générale. Il faut laisser les conflits et les contradictions mûrir pour que le système politique se renforce et gagne en légitimité, et il peut être nécessaire de prendre son temps pour laisser les parties en présence élaborer les compromis nécessaires pour former des coalitions (ECON, 1999 : 29).

## I. Conclusions

---

*Les PMA ont manifestement besoin d'une aide, mais ce système a sérieusement perturbé leurs mécanismes d'allocation des ressources.*

---

Dans le présent chapitre, nous avons soutenu que l'inefficacité de l'aide extérieure dans les PMA est due à la nature du système de fourniture de l'aide et à la conditionnalité imposée par ce système. A l'instar de l'OCDE/CAD dans sa propre évaluation de l'aide, nous concluons que l'incohérence et la fragmentation du système de fourniture de l'aide sont un problème clé. Les PMA ont manifestement besoin d'une aide, mais ce système a sérieusement perturbé leurs mécanismes d'allocation des ressources. Les flux d'aide sont trop instables et imprévisibles. En outre, ils ne compensent généralement pas les fluctuations des recettes d'exportation et des recettes publiques des PMA, ce qui accroît encore leur vulnérabilité. Enfin, le manque de coordination des activités des différentes agences de coopération et le fait que leurs projets ne sont pas intégrés dans les structures économiques et administratives du pays bénéficiaire compromettent leur viabilité. Ces différents facteurs limitent considérablement l'efficacité de l'aide. Surtout, comme l'aide représente une très grande proportion des ressources affectées au financement du développement et des recettes en devises, cela a des conséquences importantes sur la gestion de l'économie, l'efficacité globale et la croissance.

---

*La conjugaison du dysfonctionnement du système de fourniture de l'aide et de la conditionnalité imposée depuis le début des années 80 a eu un effet particulièrement délétère sur les capacités de l'Etat*

---

La conjugaison du dysfonctionnement du système de fourniture de l'aide et de la conditionnalité imposée depuis le début des années 80, c'est-à-dire depuis le lancement des programmes d'ajustement, a eu un effet particulièrement délétère sur les capacités de l'Etat, ainsi que sur la qualité et la quantité des services publics essentiels tels que l'éducation et l'administration publique, ce qui a compromis le progrès économique des PMA. Cela est dû au fait que les finances publiques ont subi un double étranglement, dû d'une part au manque de coordination et d'intégration de l'aide et d'autre part aux conditions associées aux programmes d'ajustement. L'alourdissement du service de la dette, la nécessité de consacrer de plus en plus de temps à la coordination de l'aide et au rééchelonnement des dettes, et l'hémorragie de fonctionnaires expérimentés qui désertent les administrations publiques pour se mettre au



service d'une multitude de projets de coopération ont contribué à l'asphyxie résultant du manque de cohérence du système. L'obligation de réduire le déficit budgétaire et la proportion des dépenses courantes dans les dépenses publiques, pièce maîtresse des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel, a encore aggravé la situation. D'après la plupart des observateurs, les capacités de presque tous les PMA d'Afrique subsaharienne se sont dégradées depuis une vingtaine d'années. Comme nous l'avons soutenu dans *Les pays les moins avancés : rapport 1997* (troisième partie), dans de nombreux PMA la faiblesse de l'Etat est devenue un obstacle majeur au progrès économique.

Le présent chapitre débouche sur des recommandations importantes pour la conduite des politiques nationales et internationales. Dans toute analyse de la politique de développement, il importe de faire une distinction entre les fins et les moyens de les atteindre compte tenu de la situation des pays concernés. La validité de la plupart des *objectifs*, qui ont formé l'ossature de la conditionnalité à l'ère de l'ajustement – stabilité macroéconomique, rétablissement des équilibres intérieur et extérieur et création d'une économie de marché efficiente – reste incontestée, mais les politiques types qui ont été préconisées pour les atteindre sont inadaptées. Dans les PMA, l'essentiel est de trouver les moyens de renforcer la viabilité, car les chocs extérieurs sont considérables par rapport aux ressources dont ces pays disposent pour y faire face. Les politiques doivent être conçues en fonction de la situation du pays concerné, d'où l'importance de l'appropriation des stratégies et des programmes. Les recommandations ci-après concernent en fait certaines des conditions préalables d'une véritable appropriation des politiques par le pays bénéficiaire et ne sont pas une nouvelle série de recettes types.

Une des conditions fondamentales de l'appropriation est le rétablissement des capacités nationales, tâche particulièrement ardue dans les PMA d'Afrique subsaharienne. Dans certains de ces pays, la comptabilité et la vérification des comptes du secteur public, instruments essentiels de la responsabilisation de l'Etat, se sont beaucoup dégradées. En raison de l'insuffisance de la rémunération de la fonction publique, qui est incapable d'attirer un personnel compétent et motivé, il est très difficile de recréer ces capacités dans la plupart des pays. Le manque de ressources financières est un obstacle majeur à l'amélioration de l'efficacité des administrations publiques. Dans l'immédiat, les possibilités de mobilisation des ressources nationales pour financer cette entreprise sont très limitées, d'où la nécessité d'accroître l'aide-budget ou le soutien à des programmes sectoriels afin de desserrer la contrainte financière qui entrave l'action des pouvoirs publics. Cette aide additionnelle doit être considérée comme un investissement de départ, nécessaire pour créer une administration plus efficace, et non comme un engagement de financer sans discrimination les dépenses de consommation de l'Etat. Ce renforcement des capacités est indispensable pour l'efficacité de l'économie de marché et l'accélération de la croissance, laquelle devrait à terme accroître les recettes de l'Etat et lui permettre de se passer de l'aide étrangère.

Les économistes qui connaissent mal les PMA font souvent l'erreur de considérer l'aide extérieure et les obligations du service de la dette, ainsi que les autres recettes et dépenses, comme des éléments fongibles dans le cadre d'une contrainte budgétaire générale. Or, dans le système actuel de fourniture de l'aide, les ressources fournies par les donateurs et les créanciers sont pour l'essentiel non-fongibles. Il importe donc de laisser aux gouvernements des pays bénéficiaires une plus grande marge de manœuvre pour l'emploi de l'aide, de façon qu'ils puissent allouer les ressources conformément aux priorités nationales de développement, sans se heurter aux frontières artificielles qui

séparent ce qui est considéré dans les PMA comme dépenses de développement et dépenses courantes.

A cet égard, il faut aussi tenir compte du fait que, dans le cadre de l'actuel système d'aide, l'accroissement des transferts nets correspondant au désendettement ne peut pas apporter au développement la même contribution qu'une augmentation des crédits et des dons. En effet, le service de la dette est une ponction directe sur le budget de l'Etat, alors que les flux d'aide n'entraînent qu'une augmentation très modeste des ressources en devises contrôlées par l'Etat. Cela entraîne une forte réduction des ressources nettes dont dispose le secteur public. Il y a là un aspect important dont il faut tenir compte dans la conception d'une stratégie de désendettement des PMA, car la réduction de la dette doit avoir pour objet de desserrer dans l'immédiat la contrainte budgétaire. Dans ces conditions, les restrictions actuellement imposées dans le cadre de l'Initiative PPTE risquent fort de conduire celle-ci à l'échec. Comme nous l'avons vu dans le présent chapitre, avec le dispositif actuel, il est probablement impossible aux gouvernements des PMA de respecter l'objectif de stabilité macroéconomique.

Les conclusions pratiques du présent chapitre pour la conduite de la politique internationale de développement sont dans l'ensemble conformes aux recommandations de l'OCDE/CAD en matière de partenariat (encadré 11). On pourrait commencer à les mettre en œuvre en appliquant les mesures proposées dans l'encadré 12 pour l'évaluation de l'action des donateurs. Comme nous l'avons vu à la dernière section, le principe du partenariat, fondé sur l'appropriation et la participation, soulève de sérieuses questions institutionnelles, non seulement à l'échelon national mais aussi sur le plan international. Les nouveaux objectifs mondiaux de l'ère du partenariat exigent de nouvelles institutions mondiales. Le partenariat ne permettra vraiment de transformer la relation d'aide et d'améliorer son efficacité que dans la mesure où le dialogue à sens unique entre donateurs et bénéficiaires cèdera la place à une participation authentique associant les bénéficiaires à la réalisation d'un nouveau projet.

Pour terminer, il importe de souligner que notre diagnostic de la manière dont le fonctionnement du système a compromis l'efficacité de l'aide ne signifie pas que les PMA n'ont pas besoin d'une aide accrue, bien au contraire : en raison de limites des possibilités de mobilisation des ressources intérieures et des capitaux extérieurs privés, l'aide est essentielle pour leur développement. Ce qu'il signifie, c'est qu'il faut analyser correctement les causes de l'inefficacité de l'aide et les moyens d'y remédier. Dans le cas des PMA, l'accroissement de l'aide est une condition de son efficacité, et une aide efficace est une des conditions de la croissance, de la réduction de la pauvreté et du développement durable.

## Notes

1. L'analyse qui suit se fonde en partie sur Wuyts (2000).
2. Cette proposition se fonde sur les résultats d'une analyse économétrique de Burnside et Dollar (1997), qui emploient un indicateur composite intégrant le déficit budgétaire, l'inflation et le degré d'ouverture de l'économie. D'autres commentateurs ont contesté ces résultats (voir par exemple Hansen et Tarp, 2000, et Lensink et Morrissey, 1999). Dans le présent chapitre, nous nous concentrons sur une question plus fondamentale, à savoir le degré auquel, dans les PMA, ces « variables » sont vraiment maîtrisées par le gouvernement, et les contraintes que les mécanismes de fourniture de l'aide exercent sur la politique conduite par les Etats destinataires.

3. Par convention, les économistes considèrent que l'aide est fongible, c'est-à-dire qu'elle desserre la contrainte budgétaire globale. Elle l'est effectivement lorsque l'Etat aurait de toute façon entrepris les projets financés, et qu'elle permet donc de libérer des ressources qui seront employées à d'autres fins publiques. Par exemple, se fondant sur ce postulat, Mosley et al. (1987 : 617) disent que leur point de départ est que le gouvernement d'un pays en développement cherchera à maximiser le bien-être compte tenu des contraintes budgétaires et emploiera l'aide extérieure à cet effet. Lorsque l'aide extérieure finance la totalité des dépenses de développement d'un Etat qui n'a même pas les ressources nécessaires pour gérer son administration au jour le jour, ce qui est le cas dans de nombreux PMA, ce postulat de la fongibilité est chancelant. La situation est encore plus problématique avec les conditions imposées par le FMI dans le cadre de la FASR, qui restreignent l'emploi des ressources budgétaires autres que les dons. Nous développerons cet aspect plus loin.
4. Ces chiffres sont beaucoup plus élevés que les statistiques maliennes de l'aide. D'après le rapport OCDE/PNUD (1999 : 6), les flux d'aide qui sont comptabilisés dans les statistiques maliennes ne représentent qu'entre un tiers et deux tiers des chiffres officiels publiés par l'OCDE et le PNUD dans leurs rapports sur la coopération pour le développement.
5. Voir par exemple Helleiner et al. (1995), van de Walle et Johnston (1996) et Bagachwa et al. (1998), pour des études du système de fourniture de l'aide en République-Unie de Tanzanie, et CESAP (1999) pour une analyse du système de fourniture de l'aide dans les PMA d'Asie.
6. Il est intéressant que cette observation soit faite par le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale. Une grande partie des analyses de l'efficacité de l'aide ne mentionnent pas cet aspect important et partent du principe qu'on a affaire d'une part à un donateur bienveillant et d'autre part à un gouvernement corrompu ou qui cherche à accaparer une rente et qui maîtriserait totalement l'emploi de l'aide.
7. D'après OCDE/PNUD (1999 : 11), un des aspects les plus frappants de l'analyse de l'aide au Mali est le contraste entre l'évaluation relativement satisfaisante des projets et des programmes et le jugement beaucoup moins encourageant porté sur l'ensemble de l'aide : par exemple, l'aide n'aurait globalement pas eu d'impact notable sur les conditions de vie de la population.
8. Nous avons repris au tableau 40 tous les pays pour lesquels on disposait de données pour toutes les variables pendant au moins dix ans sur la période 1970-1998. Les recettes d'exportation s'entendent des recettes de l'ensemble des exportations de biens et de services, y compris le revenu net des facteurs, exprimées en dollars aux prix courants, telles qu'elles sont comptabilisées dans la balance des paiements. Nous avons refait l'analyse avec d'autres définitions des recettes d'exportation, à savoir exportations de biens et de services à l'exclusion du revenu des facteurs, et exportations de biens et de services corrigées des variations de l'indice des prix à l'importation. Nous avons fait aussi d'autres estimations de la volatilité, telles que l'écart-type des taux de croissance annuelle et le coefficient de variation des variations annuelles absolues. Toutefois, comme les résultats ne différaient guère de ceux reproduits dans le tableau, nous ne les indiquons pas ici.
9. Par exemple, Gemmel et McGillivray (1998) obtiennent des résultats similaires en ce qui concerne les variations de l'aide et des différentes catégories de recettes et de dépenses publiques, pour un échantillon plus large de 48 pays en développement. La seule exception semble être l'étude de Collier (1999), d'après laquelle, en Afrique subsaharienne, l'aide a été moins volatile que les recettes publiques et a varié en sens contraire. Toutefois, son analyse statistique soulève quelques problèmes sérieux, notamment du fait qu'il emploie la variance et la covariance de variables épurées de la tendance, telles que le niveau de l'aide et celui des recettes publiques, comme indicateurs de la variabilité annuelle et de la corrélation. Même ainsi, les estimations qu'il a faites pour différents pays (tableau 1, p. 541) paraissent contredire les conclusions qu'il formule dans le texte.
10. Cela pourrait aussi expliquer en partie deux des résultats peut-être les moins contestables des régressions faites par Burnside et Dollar (1997), à savoir que l'aide n'afflue pas vers les pays qui appliquent les meilleures politiques et qu'elle n'incite pas les pays à appliquer de bonnes politiques. En effet, la stabilité macroéconomique est un des éléments de l'indicateur employé par ces auteurs. Toutefois, les résultats obtenus pour les différents pays en ce qui concerne la

corrélation entre l'aide et les chocs extérieurs, comme le montrent les figures 6.1 et 6.2, ne sont manifestement qu'un des effets problématiques de l'hétérogénéité des données intertemporelles, dont il n'est pas tenu compte dans les régressions du genre de celles effectuées par Burnside et Dollar.

11. Bien entendu, lorsque les flux d'aide sont très volatils et ne contribuent pas à accroître la productivité de l'économie, ils peuvent causer des symptômes similaires à ceux de la maladie hollandaise. Toutefois, dans ce cas, comme nous le verrons plus loin, le manque de coordination de l'aide peut créer des problèmes beaucoup plus graves qu'une simple surévaluation de la monnaie.
12. Par exemple, on estime qu'en 1998, en Afrique subsaharienne, le service de la dette, après déduction de l'aide étrangère fournie sous forme d'appui budgétaire, a représenté une ponction d'environ 7 milliards de dollars (Birdsall, Claessens et Diwan, 2000).
13. Parmi les PMA, l'Afghanistan, le Libéria, la Sierra Leone, le Soudan, l'Erythrée, l'Éthiopie, Haïti, la Somalie, la République démocratique du Congo, l'Angola, le Rwanda et le Burundi ont été en proie à des conflits ou à des guerres civiles durant les années 90.
14. La catégorie « autres pays en développement », dans le tableau 41 et dans le présent chapitre en général, comprend tous les pays figurant sur la liste des pays en développement établie par la Banque mondiale (2000b), à l'exclusion des pays d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale issus du démantèlement de l'URSS, ainsi que des pays membres de l'OPEP. La catégorie « autres pays pauvres » comprend tous les autres pays en développement dont le PIB par habitant, en termes de parité de pouvoir d'achat (en dollars internationaux courants), était inférieur au plafond retenu pour définir les PMA durant les années 80. Les pays qui composent les échantillons pour les différentes variables ne sont pas toujours les mêmes, car cela dépend de la disponibilité des données, mais les chiffres sont comparables dans le temps.
15. Comme nous l'avons indiqué plus haut, de nombreux éléments donnent à penser que les donateurs ont dû prendre en charge une proportion croissante des dépenses courantes associées à certains projets et que les bénéficiaires, afin de contourner le plafonnement des dépenses courantes imposé par le FMI, ont comptabilisé une partie de leurs dépenses courantes à la rubrique dépenses de développement. On trouvera dans Wuyts (1996) une estimation de la part des dépenses courantes dans les projets financés par l'aide au Mozambique.
16. Comme la proportion de la population d'âge scolaire était plus importantes et a augmenté plus vite dans les PMA que dans les autres pays en développement au cours des deux dernières décennies, et qu'en outre leur PIB par habitant a progressé moins vite, en termes de dépenses réelles par élève, leur retard sur les autres pays en développement est encore plus grave que ne le laisse penser la figure 51.
17. Pour la définition du terme « fongible », voir note 3.
18. Du côté des recettes, le degré auquel la faiblesse du rendement de l'impôt dans les PMA est due à la fongibilité de l'aide ou à des carences structurelles et administratives de ces pays dépend de l'extension qu'on est prêt à donner à la notion de fongibilité, car on peut soutenir que ces carences sont elles-mêmes dues à la fongibilité de l'aide. Néanmoins, les tests classiques donnent à penser que, dans le cas des PMA d'Afrique subsaharienne, l'aide et le produit de l'impôt ne sont pas fongibles (Devarajan, Rajkumar et Swaroop, 1998).
19. Dans le débat sur l'aide internationale, on confond souvent les résultats et les moyens. Par exemple, les taux d'imposition et les dépenses publiques inscrites au budget ordinaire peuvent être considérés comme des variables, même compte tenu des contraintes liées au sous-développement des PMA. En revanche, le déficit budgétaire, y compris lorsqu'on exclut du calcul les investissements financés par des donateurs et les dons, n'est pas lui-même un instrument des politiques publiques, même s'il peut en être un objectif. Les fluctuations de l'aide peuvent avoir une influence prépondérante sur les résultats, même lorsque l'aide n'est pas comptée dans le calcul du déficit. Il en va de même pour la politique monétaire, qu'il faut distinguer de ses effets tels que l'expansion du crédit intérieur et l'inflation, et de la politique du taux de change, qu'il faut aussi distinguer de ses effets, à savoir l'évolution du taux de change réel.
20. Cela ne signifie pas, bien entendu, que le Botswana n'a pas bénéficié d'autres atouts importants dont de nombreux autres PMA étaient démunis.

21. Par exemple, comme le fait observer Helleiner (1999 : 3), en Tanzanie, où l'on a fait de gros efforts pour permettre à l'Etat de s'approprier les programmes de développement, on estimait que seuls 30% de l'APD étaient intégrés dans le budget de l'exercice 1999. Apparemment, il en va de même pour l'exercice 2000.
22. En fait, les principes du partenariat, c'est-à-dire le rôle clé du gouvernement bénéficiaire dans l'orientation stratégique et la coordination de l'aide, ainsi que l'harmonisation des activités des donateurs en tant que partenaires du développement, ont été énoncés il y a plus de trente ans dans le rapport de la Commission Pearson sur le développement international (Pearson et al., 1969 : 127).
23. Cette section se fonde en partie sur Wuyts (2000).
24. On pourrait soutenir qu'il serait encore préférable de partir du principe qu'il y a deux mandants, à savoir les contribuables et électeurs du pays bénéficiaire et ceux du pays donateur, et deux mandataires, à savoir le gouvernement du pays bénéficiaire et le gouvernement ou l'agence de coopération du pays donateur. Comme nous le montrons dans le présent chapitre, l'inefficacité de l'aide est due à un problème de relations entre mandants et mandataires des deux côtés. Toutefois, la grille d'analyse de Ndulu (Ndulu, 2000) est suffisante et plus économique pour l'étude de la question de la participation dans le cadre de l'appropriation.
25. La préférence pour les ONG n'est pas toujours clairement formulée, car de nombreuses ONG (et en particulier les ONG internationales cofinancées par l'aide) sont loin d'être comptables envers les bénéficiaires ultimes de leur action.
26. Cela peut paraître aller de soi, mais plusieurs partisans influents de ce genre de sélectivité (voir par exemple Collier, Guillaumont et Gunning, 1997, et Gunning, 2000) préconisent l'emploi de régressions inter-pays visant à expliquer la croissance. Aujourd'hui, la grande question de ce débat est de savoir s'il convient d'inclure dans l'équation de régression des indicateurs institutionnels et, dans l'affirmative, comment ajuster le résidu pour trouver la formule garantissant une allocation efficace de l'aide (voir Gunning, 2000). Toutefois, il ne faut pas trop se fier aux résidus des régressions fondées sur des données intertemporelles concernant plusieurs pays, en raison de divers problèmes statistiques et notamment de l'omission de l'hétérogénéité.

## Bibliographie

- Abed, G.T. et al. (1998). Fiscal reforms in low-income countries: experience under IMF-support programs, Occasional Paper, No. 106, FMI, Washington, DC.
- Bagachwa, M. et al. (1998). *A Study of Aid Effectiveness: The Case of Danish Aid to Tanzania*. Bureau de recherches économiques, Université de Dar es Salaam, Fondation pour la recherche économique et sociale, Dar es Salaam, Centre de recherche sur le développement, Copenhague.
- Banque mondiale/OED (1999a). *1999 Review of Development Effectiveness*, World Bank Operations Evaluation Department, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000a). *Can Africa Claim the 21<sup>st</sup> Century?*, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale (2000b). *World Development Indicators 2000*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000c), *Global Development Finance 2000*, Banque mondiale, Washington DC.
- Banque mondiale, (1998). *Evaluer l'aide, ses succès, ses échecs, les raisons...* Policy Research Unit, septembre, Washington, DC.
- Banque mondiale/OED (1999b). *Toward a Comprehensive Development Strategy*, World Bank Operations Evaluation Department, Precis No. 197, Washington, D.C.
- Berg, E. (1993). *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*, UNDP and Development Alternatives, Inc., New York.
- Berg, E. (2000). Aid and failed reform: the case of public sector management. Dans: Tarp, F. et Hjertholm, P., éd., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*.

- Birdsall, N., Claessens, S. et Diwan, I. (2000). Debt reduction in Africa: understanding the creditors. Document de base présenté à la Conference on Civil Society and Global Finance, 29-31 mars, Warwick, Royaume-Uni.
- Brautigam, D. et Botchwey, K. (1998). The institutional impact of aid dependence on recipients in Africa. Paper prepared for the Africa Economic Research Consortium (AERC) and the Overseas Development Council (ODC), octobre 1998.
- Burnside, C. et Dollar, D. (1997). Aid, policies, and growth, Policy Research Working Paper 1777, Banque mondiale, Washington, DC.
- CNUCED (2000). *Capital Flows and Growth in Africa*, UNCTAD/GDS/MDPB/7, New York et Genève.
- Collier, P. (1999). Aid dependency: a critique, *Journal of African Economies*, 8(4), décembre, pp.528-45.
- Collier, P., Guillaumont, P. Guillaumont S. et Gunning, J.W. (1997). Redesigning Conditionality, *World Development*, 25(9), pp.1399.1407.
- Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (ESCAP) (1999). *Enhancing Effectiveness of Aid*, Least Developed Countries Series, No. 2 (ST/ESCAP/1981), numéro de vente : E.99.II.F.63, Nations Unies, New York.
- Cornia, G.A. et Helleiner, G.K. (éd.) (1994), *From Adjustment to Development in Africa*, Macmillan Press, Londres.
- Devarajan, S., Rajkumar, A.S. and Swaroop, V. (1998). What does aid to Africa finance?, *Development Research Group*, miméo, Banque mondiale, Washington, DC.
- ECON (1999). Making partnerships work on the ground, Discussion paper, 30-31, août, Stockholm.
- Gemmell, N. et McGillivray, M. (1998). Aid and tax instability and the government budget constraint in developing countries, CREDIT Research Paper No. 98/1, Université de Nottingham, Royaume-Uni.
- Guillaumont, P. et Chauvet, L. (1999). Aid and performance: a reassessment, CERDI (Centre d'études et de recherches sur le développement international), CNRS et Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand, France.
- Gunning, J.W. (2000). Rethinking aid, Université libre d'Amsterdam, miméo.
- Hansen, H. et Tarp, F. (2000). Aid effectiveness disputed. *Dans*: Tarp, F. et Hjertholm, P., éd., *Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future*.
- Helleiner, G.K. (1997). External conditionality, local ownership and development, miméo. (Publié sous le même titre dans J. Freedman 2000 (éd.) *Transforming Development*, University of Toronto Press, Toronto).
- Helleiner, G.K. (1999). Changing aid relationships in Tanzania (December 1997 through March 1999), miméo, Dar es Salaam.
- Helleiner, G.K. (2000). Towards balance in aid relationships: donor performance monitoring in low-income developing countries, paper written (forthcoming) for a Festschrift in honour of Lance Taylor, Université de Toronto, Toronto.
- Helleiner, G.K. et al. (1995). *Report of the Group of Independent Advisors on Development Cooperation Issues between Tanzania and its Aid Donors*. Ministère des affaires étrangères, Danida, juin, Copenhague.
- Hesselmark, I. (1999). Un-building capacity: some cases from Africa, Working Paper 1999 No. 1. Groupe d'experts sur les questions de développement, Ministère des affaires étrangères, Stockholm.
- Johnson, S.R. (1995), Quality review schemes for auditors: their potential for sub-Saharan Africa. Banque mondiale, Technical Paper No 26, Africa Technical Department Series, Washington, DC.
- Johnson, S.R. (1996). Education and training of accountants in sub-Saharan Africa. Banque mondiale, Technical Paper No 305, African Technical Department Series, Washington, DC.
- Kanbur, R., Sandler, T. et Morrison, K. (1999). *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods*, Policy Essay No. 25, ODC (Overseas Development Council), Washington, DC.

- Killick, T. (1993). Enhancing the cost-effectiveness of Africa's negotiations with its creditors, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Research Papers for the Group of Twenty-Four, Volume 8, CNUCED, Genève.
- Lensink, R. et Morrissey, O. (1999). Uncertainty of aid inflows and the aid-growth relationship, CREDIT Research Paper 99/3, Université de Nottingham, Royaume-Uni.
- Mkandawire, T. (1994). Adjustment, political conditionality and democratisation in Africa. *Dans*: Cornia et Helleiner.
- Mosley, P., Hudson, J. et Horrel, S. (1987). Aid, the public sector and the market in less developed countries, *Economic Journal*, vol 97, pp.616-642.
- Ndulu, B. (2000). Partnership, inclusiveness and aid effectiveness, miméo, Institut d'études sociales, La Haye.
- OCDE/CAD (1992). *DAC Principles for Effective Aid: Development Assistance Manual*, OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (1996). Shaping the 21<sup>st</sup> century: the contribution of development co-operation, mai 1996. OCDE, Paris.
- OCDE/CAD (1999). *A Comparison of Management Systems for Development Co-operation in OECD/DAC Members*, DCD(99)6, OCDE, Paris.
- OCDE/PNUD (1999). *Réformer les systèmes d'aide. Le cas du Mali*, Paris et New York.
- Pearson, L.B., et al. (1969). *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*, Praeger, New York.
- Sachs, J., et al. (1999). Implementing debt relief for the HIPC's, miméo., Centre for International Development, Université Harvard.
- Schacter, M. (2000). Evaluation capacity development, ECD Working Paper Series No. 7, février.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*, New York, Knopf.
- Tarp, F. et Hjertholm, P. (2000). *Foreign Aid and Development: Lessons learnt and directions for the future*, Routledge Studies in Development Economics, 17, (forthcoming), Routledge, Londres.
- Taylor, L., Mehrotra, S. et Delamonica, E. (1998). The links between economic growth, poverty reduction, and social development. *Dans*: Mehrotra S. et Jolly R., éd., *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth*, Oxford University Press, Oxford.
- USAID (1991). *Aid: Economic Policy Reform Programs in Africa – A Synthesis of Findings from Six Evaluations*, USAID, Washington, DC.
- Van de Walle, N. et Johnston, T.A. (1996). *Improving Aid to Africa*, Policy Essay No. 21, Overseas Development Council, Washington, DC.
- Wolfensohn, J. (1999). A proposal for a Comprehensive Development Framework, discussion draft, 21 janvier, Banque mondiale, Washington, DC.
- Wuyts, M. (1995). Negotiating and managing public expenditures: Mozambique's experience with public expenditure reviews, Institut d'études sociales, La Haye.
- Wuyts, M. (1996). Foreign aid, structural adjustment and public management: the Mozambican experience. *Dans*: *Development and Change*, 27(4): 717-749.
- Wuyts, M. (2000). Present-day debates on aid in the light of historical approaches to aid policies, document de base pour *Les pays les moins avancés – Rapport 2000*.