



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GÉNÉRALE

TD/B/53/4*
26 juillet 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DÉVELOPPEMENT

Cinquante-troisième session

Genève, 27 septembre-2 octobre et 10 octobre 2006

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

**LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE EN AFRIQUE
DOUBLEMENT DE L'AIDE: ASSURER LA «GRANDE POUSSÉE»****

Aperçu général par le secrétariat de la CNUCED***

Résumé

Les engagements actuels tendant à doubler d'ici à 2015 le montant de l'aide en faveur de l'Afrique et les résultats économiques enregistrés récemment sur ce continent (en grande mesure grâce à la demande accrue de produits de base dans les pays émergents) font espérer que l'Afrique pourra maintenir ce rythme de croissance en vue d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Cependant, il subsiste des inquiétudes quant à l'efficacité de l'aide extérieure, aux capacités d'absorption des bénéficiaires et à la question de savoir si cette aide peut dynamiser la croissance et contribuer à réduire la pauvreté. Le rapport de cette année consacré au développement économique en Afrique porte sur ces problèmes. Il fait valoir que, pour réduire la pauvreté, il faudra assurer une «grande poussée» visant à susciter un cercle vertueux de hausse de l'investissement, du revenu et de l'épargne, mais que les politiques des donateurs comme des bénéficiaires sont essentielles au succès d'une telle opération. L'impact de l'aide ne saurait être dissocié du principe de l'autonomie nationale en matière d'orientations ni de la qualité de cette aide. Sur la base d'expériences antérieures réussies en la matière, le rapport plaide en faveur d'une nouvelle architecture de l'aide où les apports multilatéraux occuperaient une place bien plus importante, en vue de remédier au caractère «chaotique» du régime actuel de l'aide, qui pâtit de coûts de transaction élevés, de sa politisation, de son opacité, du manque de cohérence, de son imprévisibilité et du fait que les fragiles institutions des bénéficiaires sont trop sollicitées.

* Nouveau tirage pour raisons techniques.

** Le contenu du présent document ne doit pas être cité dans la presse avant le 21 septembre 2006, et doit être lu en parallèle avec le rapport publié sous la cote UNCTAD/GDS/AFRICA/2006/1.

*** Le présent document a été soumis à la date indiquée ci-dessus en raison de retards survenus dans la procédure.

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

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

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

4. Au vu des propositions actuelles tendant à doubler l'aide, la crédibilité des donateurs comme des bénéficiaires repose sur l'instauration de véritables partenariats pour que la pauvreté

devienne de l'«histoire ancienne», les OMD fournissant un cadre de référence clairement défini et un calendrier pour apprécier les progrès accomplis. Cependant, l'on constate déjà des signes de dérapage. Des groupes de la société civile ont soulevé des questions embarrassantes concernant l'intégration de mesures d'allègement de la dette dans l'augmentation promise des apports d'aide, le volume réel de l'aide effectivement reçue et la concentration des apports sur un nombre relativement restreint de pays. En outre, certains éléments donnent manifestement à penser que les problèmes de sécurité et la politique de l'énergie dominent à nouveau les débats sur l'aide et le développement; or une nouvelle ruée sur les ressources africaines n'est pas plus susceptible de conduire le continent sur la voie du développement que dans le passé. Fait plus alarmant encore, on en vient à se demander si le NEPAD est réellement un cadre de développement suffisamment fiable, sans parler de la question de savoir si les élites africaines sont disposées à renoncer aux comportements de recherche de rente à court terme au profit d'engagements à plus long terme dans des investissements productifs. Ce serait pour les gouvernements une erreur de prendre ces préoccupations à la légère, au risque de voir le sérieux de leur engagement mis en cause par les populations des pays donateurs comme des pays bénéficiaires. Toutes méritent une plus ample réflexion et une attention immédiate de façon à bien montrer combien il est urgent de tirer pleinement parti du courant actuel d'optimisme pour éviter de voir resurgir un phénomène de désaffection à l'égard de l'aide.

* * *

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

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

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

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

9. En 1947, le sénateur Dirksen s'était illustré en assimilant le plan Marshall à une opération de type «trou à rats» qui engloutirait l'argent des contribuables des États-Unis et qui n'était guère susceptible de procurer un quelconque avantage aux donateurs. La suite a prouvé de façon spectaculaire qu'il avait tort, le plan Marshall s'avérant être le dispositif d'aide sans doute le plus concluant de l'histoire. Le rapport reconnaît qu'une telle expérience reste riche d'enseignements. Mais celle-ci n'est pas un cas isolé. L'Irlande et le Portugal ont reçu des aides considérables après leur adhésion à la Communauté économique européenne: ces transferts, qui représentaient jusqu'à 5 % de leurs PIB respectifs et se sont poursuivis pendant une dizaine d'année voire plus, étaient comparables par leur ampleur à l'aide octroyée dans le cadre du plan Marshall. Cependant, l'Europe n'est pas la seule région du monde où l'aide ait donné d'aussi remarquables résultats. Les pays où s'est produit le miracle économique est-asiatique, notamment la République de Corée et la Province chinoise de Taiwan, ont reçu d'énormes quantités d'aide au cours des étapes initiales de leur développement, bénéficiant encore d'une aide pendant une bonne partie des années 60. En Afrique, une aide considérable a été accordée tant au Botswana qu'à Maurice à des moments clefs de leur développement, à l'instar de la Tunisie un peu plus tôt. Ces exemples montrent que d'importants apports d'une aide bien ciblée ont produit des cas exemplaires de réussite en matière de croissance et de développement global. L'aide axée sur des problèmes précis s'est souvent révélée tout aussi efficace: les programmes de santé ont par exemple sensiblement réduit les taux de mortalité des nourrissons et des enfants de moins de 5 ans, éliminé la cécité des rivières et éradiqué la variole.

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

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

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

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

14. Des initiatives récentes telles que la Déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement ne font que confirmer les graves insuffisances dont pâtit le régime d'aide

international. Les recommandations figurant dans cette déclaration peuvent assurément être utiles en améliorant la qualité et l'efficacité de l'aide au développement. Cela étant, si l'on veut prendre au pied de la lettre le constat des donateurs selon lequel une plus grande appropriation des programmes d'aide par les bénéficiaires s'avère nécessaire, il faut alors dépolitiser celle-ci, ménager une plus grande marge de manœuvre aux bénéficiaires et appliquer des conditions qui soient moins «intrusives» en matière de politique générale pour que l'aide produise des résultats plus efficaces. En vue d'atteindre ces objectifs, l'aide doit revêtir un caractère plus multilatéral de façon à réduire les distorsions induites par les préférences des différents donateurs. Un tel rééquilibrage entre l'aide bilatérale et l'aide multilatérale devrait également contribuer à en simplifier les modalités de fourniture en améliorant la cohérence, la transparence et le suivi des responsabilités; les coûts de transaction devraient diminuer, les décaissements revêtir un caractère nettement plus prévisible et le poids sur les institutions bénéficiaires être sensiblement réduit.

* * *

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

16. Toute nouvelle architecture internationale de l'aide doit avant tout permettre à celle-ci d'encourager et d'accompagner la mobilisation des ressources nationales et de réduire l'écart entre les taux intérieurs d'épargne et les taux d'investissement requis pour atteindre les objectifs nationaux de développement, notamment les OMD. Il est désormais plus largement admis que l'aide devrait davantage s'orienter vers un soutien budgétaire, ce qui suppose qu'elle s'inscrive dans le cadre d'un vaste train de mesures budgétaires et financières axées sur la réalisation des programmes et objectifs prioritaires nationaux et que, de ce fait, elle soit soumise à un contrôle et à un examen attentif par les parlements des pays bénéficiaires. Un tel processus contribuera tant à l'appropriation des programmes nationaux qu'à la responsabilisation des gouvernements à l'égard de leurs mandats plutôt que des donateurs étrangers ou des institutions financières multilatérales. Par ce biais, l'organisation de l'aide peut aider à consolider les processus démocratiques, à fortifier l'état de droit et à réduire le risque que l'aide soit détournée par des élites corrompues, autant d'éléments qui comptent parmi les objectifs déclarés des donateurs comme des bénéficiaires. Le fait de privilégier désormais le soutien budgétaire n'implique pas nécessairement l'abandon de l'appui aux projets et de l'assistance technique: cependant, cette forme d'aide devrait être fournie uniquement si les bénéficiaires le demandent expressément pour pallier certaines lacunes d'ordre institutionnel. Les situations d'après-conflit, en particulier, nécessitent souvent une combinaison et une succession de techniques différentes de fourniture de l'aide en vue de commencer à reconstruire l'État et les capacités institutionnelles; tel est le cas

également lorsque les élites locales ont tendance à s'emparer des rentes découlant de l'aide plutôt que d'investir dans des capacités de production.

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

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

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