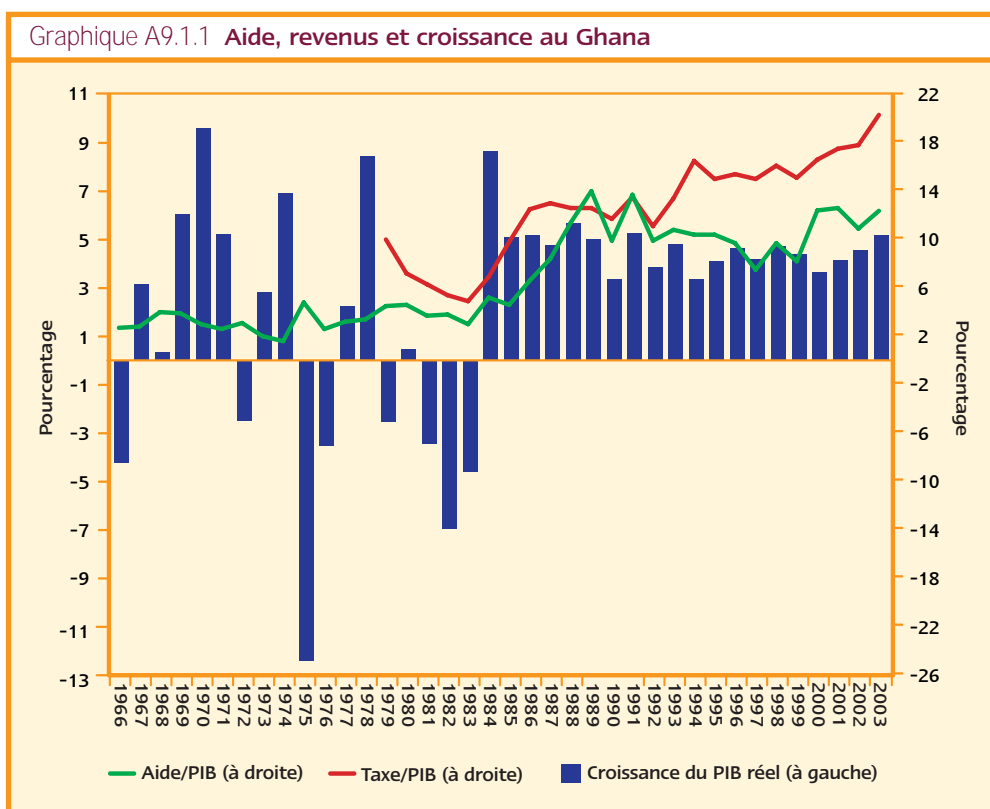


Annexe 1 : Augmentation de l'aide en faveur du Ghana

Performances récentes et besoins

1 La performance économique du Ghana depuis le début des années 1980 a été raisonnablement bonne et stable. Comme le montre le graphique A9.1.1, la croissance moyenne du PIB réel entre 1966 et 1983 a été de moins de 1 %, alors qu'elle a atteint 4,7 % et a été beaucoup plus stable entre 1984 et 2003¹. Il semble que l'aide ait considérablement aidé le gouvernement ghanéen à effectuer ce redressement.



Source : Indicateurs du développement en Afrique de la Banque mondiale, 2004

2 Les résultats d'une étude réalisée par Lloyd et al (2001) montrent que les réformes politiques mises en œuvre après 1983 ont permis d'améliorer l'efficacité de l'aide et des autres investissements publics et ont contribué à l'augmentation des exportations². Les auteurs insistent sur le rôle important joué par l'aide dans ce changement. D'autres études, réalisées avec des techniques d'estimation différentes, aboutissent à des résultats similaires : « l'aide a financé une augmentation des importations, des investissements et des dépenses publiques et a par conséquent contribué positivement à la croissance »³. D'après une étude de la Banque mondiale faisant autorité, l'interaction bénéfique entre les améliorations de la gouvernance et l'augmentation des flux d'aide est très nette⁴. Dans l'ensemble, les niveaux de pauvreté sont passés de 51,7 % en

1991/1992 à 39,5 % en 1998/1999. D'autres indicateurs sociaux se sont également améliorés. Par exemple, la part de la population rurale ayant accès à de l'eau salubre est passée de 40 % en 2000 à 46,6 % en 2003⁵.

3 À la fin des années 1990, en raison des pressions créées par les élections et par des chocs défavorables, une nouvelle procédure de macro-stabilisation s'est avérée nécessaire. Depuis, toutefois, les progrès ont été bons.

4 Une étude d'évaluation des besoins réalisée dans le cadre du projet Millénaire a conclu que, pour atteindre les OMD, il faudrait 52 USD par habitant de financement externe d'ici à 2006, chiffre qui passerait à 70 USD d'ici à 2015⁶. Au niveau des dépenses d'aide consacrées aux activités liées aux OMD, cela supposerait plus du doublement de l'aide par rapport aux niveaux de 2002.

Tableau A9.1.1 Aide, croissance et pauvreté au Ghana

| | Croissance du PIB réel (%) | Aide (MM USD 2003) | Aide/PIB (%) | Govt Revenue/GDP (%) | Dépenses publiques/PIB (%) | Dépenses publiques par habitant (USD) | Aide réelle par habitant (USD) | Population au-dessous du seuil de pauvreté (%) |
|------|----------------------------|--------------------|--------------|----------------------|----------------------------|---------------------------------------|--------------------------------|--|
| 1999 | 4,4 | 500 | 7,9 | 16,4 | 24,3 | 79,9 | 26,0 | 39,6 |
| 2000 | 3,7 | 791 | 12,1 | 17,7 | 29,8 | 99,7 | 40,4 | 37,5 |
| 2001 | 4,2 | 840 | 12,3 | 18,1 | 30,4 | 104,2 | 42,2 | 35,3 |
| 2002 | 4,6 | 757 | 10,6 | 18,0 | 28,6 | 100,8 | 37,4 | 33,1 |
| 2003 | 5,2 | 907 | 12,1 | 18,1 | 30,2 | 109,5 | 43,8 | 30,8 |
| 2004 | 5,0 | 979 | 12,4 | 18,2 | 30,6 | 114,2 | 46,3 | 28,6 |
| 2005 | 5,0 | 1 057 | 12,8 | 18,3 | 31,0 | 119,1 | 49,0 | 26,6 |
| 2006 | 5,0 | 1 196 | 13,7 | 18,3 | 32,1 | 126,7 | 54,3 | 24,8 |
| 2007 | 5,0 | 1 353 | 14,8 | 18,4 | 33,2 | 135,0 | 60,1 | 23,1 |
| 2008 | 5,0 | 1 530 | 15,9 | 18,5 | 34,5 | 144,0 | 66,6 | 21,5 |
| 2009 | 5,0 | 1 731 | 17,2 | 18,6 | 35,8 | 153,7 | 73,8 | 20,0 |
| 2010 | 5,0 | 1 958 | 18,5 | 18,7 | 37,2 | 164,3 | 81,8 | 18,6 |
| 2015 | 5,0 | 1 784 | 13,2 | 19,1 | 32,3 | 164,3 | 67,2 | 13,0 |
| 2020 | 5,0 | 1 472 | 8,5 | 19,6 | 28,1 | 164,3 | 50,0 | 9,1 |
| 2025 | 5,0 | 970 | 4,4 | 20,0 | 24,4 | 164,3 | 29,7 | 6,3 |

Hypothèses : taux de croissance du PIB de 5 % (objectif de la Facilité de croissance et de lutte contre la pauvreté), doublement de l'aide par rapport aux niveaux de 2004 entre 2006 et 2010, les dépenses par habitant restant constantes par la suite, croissance de la population de 2,1 % et élasticité de la pauvreté par rapport au PIB de -1. L'aide plus les recettes publiques sont supposées être égales aux dépenses publiques.

Source : indicateurs du développement en Afrique de la Banque mondiale, 2004 et estimations de la Commission

5 Le tableau A9.1.1 présente un doublement progressif de l'aide en faveur du Ghana par rapport aux niveaux de 2004, entre 2006 et 2010, les dépenses publiques par habitant restant constantes par la suite. Il ressort clairement du tableau que lorsque l'aide baisse (par rapport au PIB), le financement provenant de l'augmentation des revenus intérieurs prend la relève, tandis que les dépenses par habitant restent constantes.

Faisabilité d'une augmentation de l'aide

6 Entre 1993 et 2002, la croissance économique au Ghana a atteint une moyenne de 4,3 % et le PIB réel par habitant a modérément augmenté. Le Ghana a connu des chocs importants au niveau des termes de l'échange ces 10 dernières années. Par exemple, les cours du cacao ont atteint leur niveau le plus bas en 27 ans en 2000, alors que les cours du pétrole ont augmenté⁷. À partir de 2001, le nouveau gouvernement s'est lancé dans un nouveau programme de réforme ambitieux et les principales variables macro-économiques se sont nettement améliorées ces trois dernières années⁸.

7 Dans le cadre de la politique d'auto-évaluation du gouvernement ghanéen, une évaluation du pays a été réalisée par Standard and Poor's. Le résultat, publié en septembre 2003, indiquait que le Ghana avait obtenu la note B+, ce qui était tout à fait honorable par rapport au B+ du Sénégal et au B du Maroc, bien que le Botswana ait obtenu une meilleure note. En décembre 2004, une évaluation réalisée par Fitch a confirmé la notation à long terme du pays. Cette dernière s'accompagnait du commentaire suivant : « Le pays a atteint un degré impressionnant de stabilité macro-économique avant les élections du mois prochain ». D'après les prévisions actuelles, le déficit fiscal de 2004 devrait s'élever à 2,3 % du PIB, par rapport à la valeur budgétisée de 1,6 %. Par rapport aux années électorales précédentes, ce niveau de déficit, tant en termes de volumes que d'écart, semble nettement plus réduit⁹.

8 Bien que les volumes d'aide entre 1984 et 2002 aient été supérieurs à ceux de la période 1966-1983, les flux d'aide ont été plus irréguliers¹⁰. Entre 1999 et 2003, les décaissements d'aide totaux sont passés d'un niveau élevé (environ 15 % du PIB) à un niveau réduit de 5 %. Au cours de cette période, le soutien aux projets semble avoir été plus irrégulier que le soutien budgétaire. Depuis la création en 2003 du processus de soutien budgétaire multidonateur, qui regroupe tous les donateurs participant au soutien budgétaire, le soutien budgétaire est plus prévisible et moins irrégulier – bien que la période d'évaluation soit trop courte pour permettre de tirer des conclusions définitives.

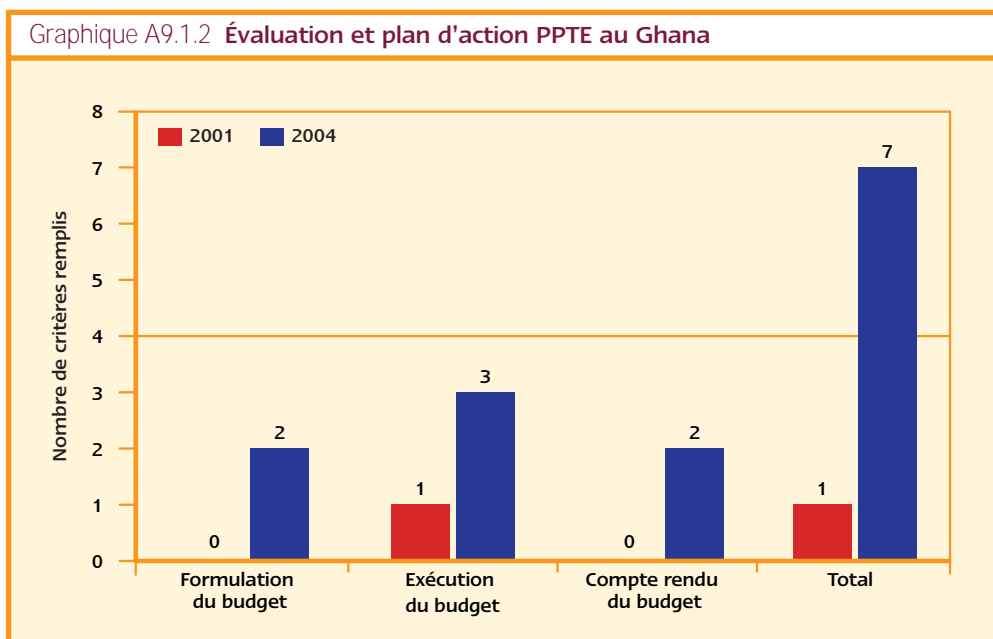
9 Néanmoins, une relation vertueuse se renforçant mutuellement semble résulter d'un ensemble de processus liés : l'amélioration de la gestion macro-économique et de la gestion des finances publiques, la stratégie de lutte contre la pauvreté du Ghana, l'allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTTE, la facilité de croissance et de lutte contre la pauvreté du FMI et le programme de soutien budgétaire multidonateur. Il semblerait que ce dernier ait :

- (a) entraîné un soutien budgétaire plus stable, qui a aidé le gouvernement ghanéen à améliorer la gestion macro-économique et qui a autorisé une réduction marquée des emprunts nationaux, lesquels sont passés de 5 % du PIB en 2002 à près de 0 % ces deux dernières années. Dans le passé, le gouvernement ghanéen avait augmenté les emprunts nationaux pour compenser l'insuffisance du soutien budgétaire (ou les chocs dus aux termes de l'échange) afin de maintenir les niveaux de dépenses ;
- (b) permis aux autorités d'augmenter la part du budget consacrée aux dépenses de lutte contre la pauvreté ;
- (c) permis une libération plus rapide des fonds pour le fonds commun de l'assemblée régionale, qui constitue le principal mode de transfert de l'administration centrale à

l'administration territoriale pour le financement des projets de développement à petite échelle ;

- (d) renforcé le rôle du ministère des Finances par l'établissement de contrôles comptables et financiers dans la gestion des fonds importants générés par le soutien budgétaire et l'initiative PPTE ;
- (e) encouragé plus de missions communes et réduit les obligations de présentation de rapports pesant sur les gouvernements ;
- (f) permis au Ghana de maintenir un niveau soutenable de dette extérieure après avoir atteint le point d'achèvement en 2004¹¹.

10 Le Ghana a accompli des progrès remarquables dans l'amélioration de son système de gestion des finances publiques. Cela s'explique en partie par le fait que le gouvernement ghanéen a accordé une plus grande priorité aux réformes de la gestion financière, mais l'allégement de la dette au titre de l'initiative PPTE et le programme de soutien budgétaire multidonateur ont également eu un rôle à jouer à cet égard. L'évaluation de suivi des dépenses réalisée en 2004 au titre de l'initiative PPTE a montré que le Ghana a obtenu la note de 7 sur 16, ce que la Banque mondiale et le FMI jugent important pour parvenir à une bonne gestion des dépenses publiques (cf. graphique A9.1.2). Étant donné que le Ghana avait obtenu la note de 1 sur 15 en 2001, lors d'une évaluation précédente, l'amélioration enregistrée en si peu de temps est considérable¹². Dans son Rapport 2004 sur le respect des normes et des codes – Module Transparence fiscale, le FMI a également noté que « ces dernières années, le Ghana a accompli des efforts considérables pour améliorer la transparence fiscale » et que, en outre, « le Ghana respecte déjà les normes du code de transparence fiscale à de nombreux égards »¹³.



Source : Banque mondiale, FMI et gouvernement ghanéen, 2004

11 Ces 10 dernières années, le ratio aide/PIB a atteint 10 % en moyenne au Ghana. Bien que la dépendance vis-à-vis de l'assistance externe soit relativement élevée, elle ne l'est pas extraordinairement par rapport à d'autres pays d'Afrique subsaharienne. Le graphique A9.1.1 montre que si l'effort fiscal au Ghana était faible avant 1983, les niveaux d'aide élevés qui ont suivi n'ont pas eu d'effets préjudiciables à cet égard. En effet, les recettes fiscales ont considérablement augmenté : elles sont passées de 4,6 % du PIB en 1983 à 20,8 % en 2003, ce en dépit de la baisse des taux d'imposition qui s'est produite pendant la première décennie de la réforme. La création de l'Autorité fiscale ghanéenne a également joué un rôle essentiel dans cette évolution¹⁴.

12 Les flux d'aide élevés à destination des pays à bas revenus risquent d'entraîner une appréciation des taux de change réels, ce qui pourrait avoir des répercussions sur la compétitivité des exportations. Dans le cas du Ghana, toutefois, d'après Sackey (2001), il semblerait que les flux d'aide aient entraîné une dépréciation. Ceci s'explique en grande partie par l'impact bénéfique de l'aide sur la croissance, associé à une amélioration du climat général des investissements et du climat politique¹⁵.

Conclusion

13 En raison des développements favorables survenus au Ghana, un doublement de l'aide en faveur du Ghana au cours des trois à cinq prochaines années contribuerait à accélérer le développement et permettrait au pays de se rapprocher plus rapidement des OMD. Les principales clés de la réussite semblent être les suivantes : une gestion saine de la macro-économie et des finances publiques, un engagement marqué envers la croissance et la lutte contre la pauvreté et une aide de meilleure qualité.

4 Néanmoins, ces deux dernières années, les progrès ont été encourageants. Entre 1993 et 2002, la croissance économique a atteint 6 %, contre 0,5 % au cours des 10 années précédentes, bien qu'elle ait été relativement instable pendant les années 1990. Le ratio aide/PIB est passé de 10 % dans les années 1980 à 12,9 % dans les années 1990. Les perspectives d'une augmentation importante de l'aide semblent très prometteuses. Il serait possible pour l'Éthiopie d'absorber un doublement de l'aide au cours des trois-cinq prochaines années. Nous indiquons pourquoi ci-dessous.

5 Les progrès sociaux accomplis en Éthiopie ont été bons. Entre 1995 et 2000, les estimations du recul de la pauvreté vont de 1 à 5 % par an¹⁸. Le taux de scolarisation dans les écoles primaires a augmenté de 14 % par an entre 1997/1998 et 2000/2001. Le premier Programme de développement des services médicaux (1997/1998 - 2001/2002) a doublé la couverture de la vaccination et réduit la menace et les décès liés aux principales maladies infectieuses. Enfin, le premier Programme de développement du secteur routier a élargi le réseau routier de 30 %¹⁹.

6 Plus récemment, en 2002/2003, les dépenses réelles d'amélioration des routes ont augmenté de près de 40 %, alors que les dépenses publiques agricoles ont progressé d'environ 33 %. Depuis la fin de la guerre avec l'Érythrée, le budget de la défense a baissé de 2,7 % entre 2002 et 2003.

7 Si les tendances actuelles se maintiennent, il semble peu probable que l'Éthiopie atteigne les OMD. Le tableau A9.2.1 présente les estimations de la Banque mondiale des sommes nécessaires pour atteindre les OMD²⁰. Les ressources manquantes pour atteindre tous les objectifs obligeraient à amener l'AOD à 30,7 % du PIB²¹.

| | Budget du programme Réduction de la pauvreté et développement soutenable 2002 | Ressources nécessaires pour le programme Réduction de la pauvreté et développement soutenable 2005 | Ressources nécessaires pour atteindre les OMD 2015* |
|--|---|--|---|
| Dépenses axées sur la lutte contre la pauvreté | 19,4 | 27 | 38,5 |
| Dépenses non liées à la lutte contre la pauvreté | 15,2 | 12,2 | 12,2 |
| Dépenses totales | 34,6 | 39,2 | 50,7 |
| <i>dont immobilisations</i> | 13,0 | 16,0 | 22,9 |
| Recettes intérieures fiscales et non fiscales | 23,0 | 23,0 | 23,0 |
| Sécurité alimentaire (non liée aux OMD) | | | 3,0 |
| Ressources externes nécessaires | 11,2 | 16,2 | 30,7 |

Source : Tableau 6, Banque mondiale, 2004

8 L'aide nette par habitant en Éthiopie était de 19 USD en 2002. Ce chiffre est plus faible que la moyenne pour l'Afrique subsaharienne (28 USD, d'après les estimations) et beaucoup plus faible que les montants touchés par d'autres pays tels que la Tanzanie (35 USD), le Rwanda (44 USD) ou le Mozambique (112 USD)²².

9 Dans son dernier Article IV et dans son bilan sur la Facilité de croissance et de lutte contre la pauvreté, le FMI présente un scénario dans lequel l'aide serait doublée dans le but d'atteindre les OMD. L'augmentation estimée de l'assistance se présenterait sous la forme de subventions afin de maintenir la soutenabilité de l'aide extérieure. Avec l'augmentation envisagée, l'aide atteindrait 6 milliards d'USD d'ici à 2015²³. L'assistance supplémentaire permettrait aux dépenses de lutte contre la pauvreté par habitant de passer de 19,5 USD en 2003/2004 à 78,4 USD en 2015/2016.

Faisabilité d'une augmentation de l'aide

10 Ces 10 dernières années environ, la macro-économie éthiopienne a été stable et bien gérée²⁴. Les flux d'aide ont augmenté régulièrement. Ces augmentations ne semblent pas avoir eu d'effet négatif sur la compétitivité des exportations résultant d'une appréciation des taux de change réels²⁵. Si les augmentations de l'aide peuvent être utilisées pour atténuer les goulets d'étranglement côté offre et pour augmenter la productivité, il devrait être possible à moyen-long terme de contrer les effets négatifs sur la compétitivité des exportations qui pourraient résulter d'une appréciation des taux de change réels due à l'aide.

11 Comme pour la gestion des dépenses publiques, la dernière évaluation de suivi des dépenses réalisée dans le cadre de l'initiative PPTE a indiqué que l'Éthiopie a obtenu huit bonnes notes en 2004 contre six en 2001²⁶. D'après une évaluation récente du risque fiduciaire entreprise pour le ministère britannique du Développement international (DFID), « dans l'ensemble, les systèmes de gestion des finances publiques en Éthiopie ne présentent pas de risque fiduciaire notable ou important »²⁷. Le soutien des donateurs à l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques en Éthiopie est assez bien rationalisé. Il est également prévu que l'Éthiopie soit un des premiers pays à être évalué selon une nouvelle procédure d'évaluation coordonnée qui a été développée récemment pour un consortium de donateurs par le secrétariat de la Banque mondiale chargé de la responsabilité financière et des dépenses publiques.

12 Étant donné la population de l'Éthiopie et les niveaux de pauvreté globaux, la capacité institutionnelle du gouvernement central est remarquablement élevée. Cependant, la capacité est limitée au niveau sous-national (Foster, 2003). La stratégie de lutte contre la pauvreté du pays (programme de lutte contre la pauvreté et de développement soutenable) insiste sur l'importance de la décentralisation pour le développement de la capacité et pour la mise en œuvre satisfaisante des plans de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement éthiopien a accordé une grande importance à la nécessité de développer une capacité suffisante et a mis sur pied un programme national de développement de la capacité.

13 La dette extérieure totale de l'Éthiopie s'élevait à 5,9 milliards d'USD à la fin de l'année 2002, dont 51 % étaient dus à des créanciers multilatéraux et 46 % à des créanciers bilatéraux. L'Éthiopie a atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE et a bénéficié d'un allègement supplémentaire (« apport complémentaire ») important en 2004²⁸. Néanmoins, le fardeau de la dette continue à peser lourd et le problème est aggravé par la vulnérabilité continue de l'économie aux chocs externes²⁹. Pour aider l'Éthiopie à mieux gérer sa dette extérieure, les institutions financières internationales ont demandé aux donateurs de soutenir les efforts de réforme de l'Éthiopie, au moyen de subventions principalement³⁰.

14 Comme le montre le graphique A9.2.1, la part des taxes dans le PIB en Éthiopie n'est pas réduite et l'effort fiscal national s'est accentué dans les années 1990. Les flux d'aide soutenus n'ont pas eu un impact négatif sur l'effort fiscal du pays.

15 Bien que la qualité de l'aide soit actuellement nettement supérieure en Éthiopie que dans d'autres pays, il serait possible de faire plus pour soutenir le gouvernement dans la mise en œuvre de sa stratégie de lutte contre la pauvreté. La présence d'un cadre commun pour l'offre d'un soutien budgétaire général et l'accélération du versement des fonds des donateurs au niveau sectoriel augmente davantage encore les perspectives de renforcement de l'efficacité de l'aide.

Conclusion

16 L'exemple de l'Éthiopie montre que, dans un environnement où la paix prévaut et où les autorités se sont efforcées d'élaborer une stratégie solide de lutte contre la pauvreté, il a été possible pour les donateurs d'apporter une aide plus volumineuse et de meilleure qualité. À mesure que les progrès se poursuivront, les perspectives d'une augmentation notable des niveaux d'aide semblent possibles et en fait désirables si un effort sérieux est accompli pour atteindre les OMD. D'après Foster (2003), il serait réaliste de doubler l'aide en faveur de l'Éthiopie au cours des cinq prochaines années³¹. En 2002, l'Éthiopie a touché 1,3 milliard d'USD d'aide extérieure. Une réallocation de l'aide en faveur de l'Éthiopie selon les critères de performance actuels de l'ADI supposerait une augmentation d'environ un milliard d'USD.

Annexe 3 : Augmentation de l'aide en faveur du Mali

Performances récentes et besoins

Le PIB a atteint une moyenne de 5,5 % en 1996-2002

1 Doté d'un régime démocratique, le Mali est un pays enclavé qui dépend lourdement de la production et de l'exportation de produits de base. Il est le plus grand producteur de coton d'Afrique subsaharienne. Son économie est vulnérable aux chocs externes. Néanmoins, le pays a bien progressé sur le plan économique : le taux de croissance moyen du PIB réel s'est élevé à 5,5 % par an entre 1996 et 2002 et le PIB par habitant a augmenté de 2,7 % chaque année (cf. graphique A9.3.1). Le taux de croissance a atteint 6,1 % en 2003, en raison de récoltes de coton et de céréales (riz compris) exceptionnelles³². Compte tenu de la crise politique qui sévit en Côte-d'Ivoire, principal partenaire économique et régional du Mali, la bonne performance économique du Mali est remarquable.

2 Le secteur minier du Mali s'est également développé ces cinq dernières années. La production d'or a plus que doublé en 2001 et les exportations d'or représentent maintenant la plus grande source de devises étrangères. Les codes d'investissement et d'exploitation minière ont été revus et le pays a attiré une participation étrangère importante depuis qu'il a obtenu l'accès préférentiel aux marchés américains dans le cadre de la loi américaine sur les possibilités et la croissance en Afrique. La capacité de production de textile du Mali devrait doubler d'ici à 2005 en raison des investissements nationaux et étrangers élevés. Des sociétés pétrolières ont obtenu des autorisations d'exploration en 2004.

Certains OMD, notamment dans le domaine de l'éducation, pourraient être atteints en 2015

3 En dépit de la bonne croissance économique, les indicateurs sociaux révèlent un ensemble de problèmes : en 2002, 64 % de la population vivait au-dessous du seuil de pauvreté, l'espérance de vie à la naissance était de 52 ans, la mortalité infantile était de 113 pour 1 000 naissances viables et le taux d'analphabétisme des adultes s'élevait à 55 %. Grâce à ses politiques actuelles, le Mali pourrait atteindre au moins un objectif dans chacune des catégories des OMD (la pauvreté, l'éducation, la santé et l'environnement). Mais s'il améliorait ses politiques, il pourrait atteindre tous les objectifs de pauvreté et d'éducation d'ici à 2015³³.

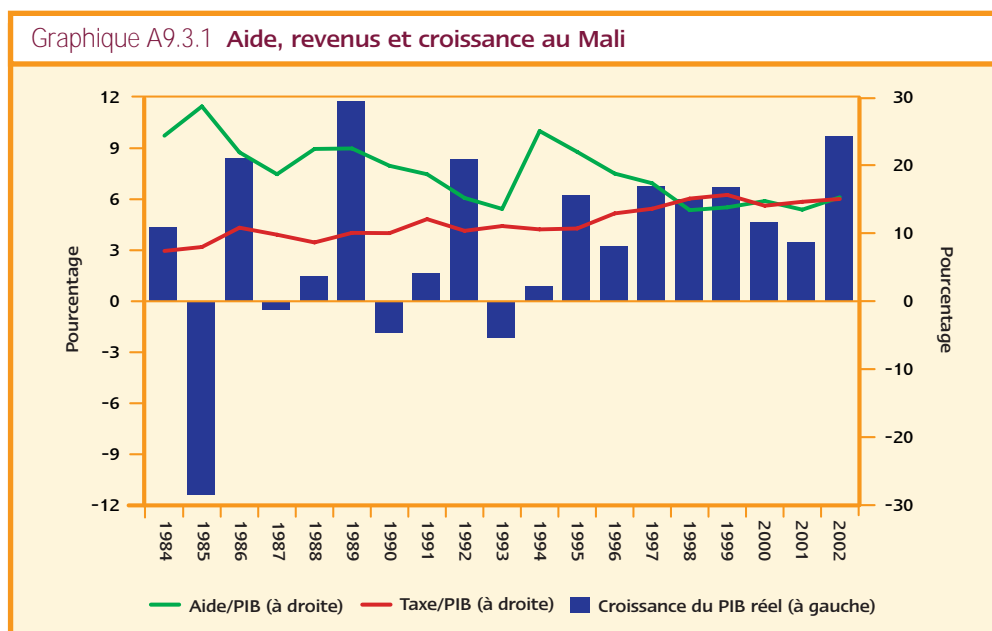
4 Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) du Mali, qui a été terminé en mai 2002, indique les ressources nécessaires jusqu'en 2005 et classe les priorités dans trois grandes catégories :

- le développement institutionnel et l'amélioration de la gouvernance et de la participation ;
- le développement humain soutenable et l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base ;
- le développement des infrastructures de base et le soutien aux secteurs productifs.

5 L'état d'avancement annuel du DSRP, publié en juillet 2004, montre que des améliorations ont eu lieu dans les secteurs de l'éducation et de la santé. La couverture

médicale est passée de 41 % en 2001 à 44 % en 2004 et le niveau de scolarisation brut global dans les écoles primaires est passé de 58,1 % en 2000 à 64,3 % en 2004. La part des dépenses courantes de santé et d'éducation dans le budget de l'administration centrale a également augmenté entre 2001 et 2003 : elle est passée de 27,0 à 30,3 % pour l'éducation et de 10,0 à 10,8 % pour la santé.

6 Comme le montre le tableau A9.3.1, les projections établies pour le financement des objectifs du DSRP pour la période 2002-2005 reposent sur une augmentation supposée du financement interne grâce à la mobilisation des ressources intérieures (de 10 % par an). Le



Source : indicateurs du développement en Afrique de la Banque mondiale, 2002

Tableau A9.3.1 Financement intérieur et extérieur du DSRP du Mali (en millions d'USD)

| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2002-05 |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Financement extérieur programmé | 349 | 392 | 401 | 410 | 1 552 |
| Financement extérieur supplémentaire | 88 | 126 | 131 | 145 | 490 |
| Financement extérieur total | 437 | 519 | 532 | 555 | 2 043 |
| Recettes fiscales | 648 | 718 | 804 | 898 | 3 068 |
| Recettes non fiscales | 47 | 47 | 47 | 47 | 189 |
| Financement intérieur total | 695 | 765 | 851 | 946 | 3 257 |
| Financement total | 1 133 | 1 284 | 1 383 | 1 500 | 5 300 |
| Financement extérieur total (%) | 39% | 40% | 39% | 37% | 39% |
| Financement intérieur total (%) | 61% | 60% | 62% | 63% | 62% |

*Remarque : le taux de change utilisé est le suivant : 510 F CFA = 1 USD

Source : gouvernement malien, 2002

financement externe devrait contribuer en moyenne à 38,5 % des besoins de financement totaux, qui sont estimés à 2,7 milliards de francs CFA (5,3 milliards d'USD)³⁴.

Les donateurs se sont engagés à verser 2,4 milliards d'USD pendant la période 2004-2007

7 Les ressources provenant de l'aide sont cruciales pour le Mali. Les flux nets d'AOD en 2002 se sont élevés à 472 millions d'USD, soit 15,3 % du PIB du pays. En mars 2004, les donateurs réunis en table ronde – la première depuis 1998 – ont renouvelé les engagements pris en faveur du DSRP. Un total de 2,4 milliards d'USD ont été promis pour la période 2005-2008.

8 La mise en œuvre des programmes des donateurs a bien progressé, dans le domaine de la construction de routes notamment. Le Mali a bénéficié d'une aide importante pour la construction de l'axe routier Bamako-Sénégal. Il s'agit d'un des projets d'infrastructure à court terme du NEPAD. Plusieurs sections du projet ont été achevées.

9 Le Mali a atteint le point d'achèvement au titre l'initiative PPTTE améliorée en février 2003. Cela lui a permis de bénéficier d'un allègement de la dette total de 675 millions d'USD. Par conséquent, environ 30-40 milliards de francs CFA de ressources intérieures ont été libérés chaque année et peuvent être consacrés aux secteurs prioritaires de la lutte contre la pauvreté.

Faisabilité d'une augmentation de l'aide

La performance du secteur public s'est améliorée

10 Dans le cadre d'une initiative du PNUD, le Mali a reçu sa première notation financière en 2004. Standard & Poor's a attribué au Mali la note B. La discipline budgétaire a été maintenue et le FMI a jugé sa gestion macro-économique saine³⁵. Le déficit budgétaire est passé de 3,7 % du PIB en 2002 à 0,7 % du PIB en 2003. Grâce à des prélèvements plus efficaces, les recettes totales ont augmenté de 17 % et s'élevaient à 21,4 % du PIB en 2003. 112,4 milliards de francs CFA, soit 21 % des recettes totales, les subventions ont également considérablement augmenté. Côté dépenses, les dépenses en immobilisations ont été inférieures à celles prévues et sont évaluées à 201,6 milliards de francs CFA, alors que les dépenses courantes ont augmenté modérément de 2,5 %, ce qui rend compte de la détermination du gouvernement de contrôler les dépenses non essentielles.

11 L'appartenance du Mali à la zone franc CFA a également contribué au maintien de la discipline fiscale. Les emprunts publics directs sont limités à moins de 20 % des recettes de l'année précédente (les avances directes par la banque centrale régionale remplacent maintenant les bons du Trésor) et l'UEMAO a également établi un certain nombre de critères de convergence des performances, que les États membres sont censés respecter. Ces critères sont les suivants : l'équilibrage du budget, le contrôle de l'accumulation des arriérés intérieurs et/ou extérieurs, la réduction de la dette publique totale en vue de l'amener à moins de 70 % du PIB, le maintien de la masse salariale à moins de 35 % des revenus, le financement d'au moins 20 % de la part des investissements publics du gouvernement par les recettes fiscales et l'augmentation des recettes fiscales en vue de les amener à au moins 17 % du PIB.

12 Le Mali a atteint tous les objectifs de l'UEMAO, à l'exception d'un seul, en 2003. Les réformes fiscales en cours sont restées axées sur l'intensification de l'effort fiscal intérieur (la TVA a été introduite en avril 1999) et sur l'amélioration de l'administration douanière. Les recettes fiscales totales en pourcentage du PIB ont nettement augmenté ces 10 dernières années et sont passées de 10,6 % du PIB en 1994 à 15,0 % en 2002. Le gouvernement est également déterminé à augmenter l'allocation des dépenses en faveur des secteurs prioritaires.

13 La lutte contre la corruption est également restée une des grandes priorités du gouvernement malien. Dans son rapport 2003, l'organisme de surveillance de la corruption Transparency International (TI) a pour la première fois évalué le niveau de corruption perçue du Mali. Le Mali a obtenu la note de 3,0 sur 10 (selon ce barème, 0 signifie « complètement corrompu » et 10 « non corrompu ») et a été classé au 78^e rang des 133 pays compris dans l'étude (son voisin la Côte-d'Ivoire occupe le 118^e rang).

La capacité de mise en œuvre se renforce

14 Le gouvernement malien a également accompli des progrès importants dans la mise

améliorations des politiques et des institutions, de la détermination marquée du gouvernement à réduire la pauvreté et à atteindre les OMD et de l'amélioration récente des pratiques d'aide, le Mali est maintenant mieux placé pour bénéficier d'une augmentation importante de l'aide. En outre, la mise en œuvre du DSRP a bien progressé, ce qui nous autorise à penser qu'une augmentation de l'aide sera utilisée de manière productive. Lors de leur table ronde de Genève en mai 2004, les donateurs ont renouvelé leurs promesses en faveur du Mali, ce dont il devrait résulter des flux d'AOD annuels de 800 millions d'USD par an, soit à peu près le double des montants actuellement touchés par le Mali. Il s'agit là d'une preuve de la confiance croissante dont le Mali jouit.

Axe 4 : L'allocation de l'aide au développement pour la lutte contre la pauvreté

1 Les donateurs devraient allouer l'aide au développement dans le but de soutenir les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté à long terme et, selon les résultats d'un bilan annuel des performances et du potentiel de développement, allouer les ressources de manière sélective à l'aide de plusieurs instruments de soutien. Bien qu'il s'agisse d'une mesure utile pour évaluer l'environnement institutionnel et politique d'un pays, l'évaluation politique et institutionnelle d'un pays (EPIP) de la Banque mondiale doit veiller à ce que ses critères soient objectifs et à ce que sa méthode d'évaluation soit claire, équitable et transparente.

2 Afin qu'un éventail plus large de pays africains puisse recevoir une assistance internationale appropriée, le NEPAD/UA et les agences de l'ONU devraient jouer un plus grand rôle dans les décisions d'allocation de l'aide et dans la recommandation de critères plus appropriés pour sélectionner les pays. Il est nécessaire de disposer d'un mécanisme pour veiller à ce qu'un éventail plus large de pays reçoive une aide d'un niveau et d'une nature appropriés. Ce mécanisme devrait permettre aux pays africains de jouer un plus grand rôle dans l'élaboration des décisions d'allocation de l'aide et dans la recommandation de critères appropriés.

3 Au chapitre 9, nous recommandons l'instauration d'un dialogue annuel entre les ministres du Développement des pays de l'OCDE, les ministres africains des Finances et des représentants de la société civile et des organisations internationales afin de réfléchir aux critères d'allocation de l'aide et de faire des suggestions en vue d'améliorer la distribution. Cela pourrait permettre de disposer d'un forum régional au sein duquel débattre des mesures de soutien que la communauté internationale devrait prendre, y compris le volume et la forme du financement. (Un élargissement des « grandes tables » de la CEA pourrait être utilisé comme modèle à cette fin.)

Arguments et preuves

4 Les donateurs bilatéraux et multilatéraux utilisent différents critères pour allouer l'assistance au développement aux pays à bas revenus : la politique nationale et la performance institutionnelle (la Banque mondiale et certains donateurs bilatéraux), les relations historiques (la plupart des donateurs bilatéraux), la prévalence de la pauvreté dans le pays (l'ADI et les donateurs bilatéraux), l'influence politique (certains donateurs bilatéraux) et l'intérêt commercial (certains donateurs bilatéraux)³⁹. Ces dernières années, les donateurs ont eu davantage tendance à allouer l'aide aux pays capables d'en faire le meilleur usage (meilleures politiques et institutions) et où la pauvreté a le plus de chances de reculer⁴⁰. Les agences d'aide multilatérales sont le mieux parvenues à effectuer ce changement d'orientation. Les États-Unis sont le pays qui est allé le plus loin, avec la définition d'un ensemble transparent de critères d'admissibilité des pays, par le biais du Compte du défi du Millénaire.

5 Le processus EPIP de la Banque mondiale, bien qu'ayant ses mérites – en ce que différents critères institutionnels et de performance sont pris en compte pour évaluer l'assistance de la Banque mondiale que les pays en développement devraient recevoir – a été critiqué par les pays en développement et les ONG pour son aspect non intégrateur, ses processus non transparents et son parti pris contre la mesure des résultats⁴¹.

6 Bien que souhaitable parce que moins arbitraire, l'insistance sur la solidité des institutions et les bonnes politiques dans l'allocation de l'aide a en pratique eu tendance à ne pas offrir une assistance suffisante aux pays qui ont des institutions plus faibles et moins stables (y compris les pays sortant d'un conflit), dont la plupart se trouve en Afrique⁴². Par rapport à la majorité des pays en développement, les pays dotés d'institutions plus faibles et moins stables se trouvent également confrontés à des défis de développement plus importants, notamment en termes de santé, d'assainissement, de vaccination des enfants, de malaria et d'accès à l'eau potable.

7 D'après une étude réalisée pour l'OCDE/CAD, les pays qui ont des institutions plus faibles et moins stables (a) reçoivent comparativement moins d'aide ; (b) sont plus négligés que d'autres, même à l'intérieur de la même catégorie ; et (c) bénéficient de flux d'aide relativement plus irréguliers. La structure actuelle de l'aide semble favoriser certains pays – les « favoris » des donateurs – et en négliger d'autres, les « orphelins » de l'aide. Étant donné que les pays aux capacités réduites ont besoin d'une assistance externe de plus longue durée (parce que l'obtention de résultats et la génération de flux de revenus positifs nets prennent plus de temps), le sous-financement relatif des « orphelins » de l'aide doit être corrigé d'urgence.

8 L'assistance aux pays devrait tenir compte non seulement des résultats passés en termes de renforcement des politiques et des institutions, mais également des perspectives de développement. C'est ce qui est clairement ressorti de la réunion des ministres africains des Finances d'Abuja, en novembre 2004⁴³. Comme nous l'avons vu ailleurs dans notre rapport, de nombreuses interventions pourraient être mises en œuvre à court terme (et par le biais de prestataires variés), ce qui contribuerait à améliorer la vie des pauvres dans différents types de situation en Afrique.

9 Afin que le processus d'allocation de l'assistance en Afrique soit équitable et repose sur une meilleure information, les principaux représentants des pays africains devraient jouer un plus grand rôle dans le processus d'allocation de l'aide. Comme nous le montrons au chapitre 10, la structure actuelle de l'aide ne permet guère aux pays africains de participer à l'élaboration des systèmes d'allocation de l'aide et d'influencer les activités des IFI en Afrique. Un forum, auquel des hauts représentants du NEPAD/UA, des gouvernements africains, de la société civile, des organisations internationales et des donateurs de l'OCDE/CAD participeraient, devrait jouer un rôle majeur dans la correction du déséquilibre actuel. Ce processus pourrait s'inspirer des « grandes tables » lancées par la CEA.

10 La sélectivité des pays devrait être influencée par des critères transparents et clairs, et être largement soutenue par les donateurs internationaux, l'ONU et les pays bénéficiaires. Les priorités de financement devraient varier d'un pays à l'autre : dans certains, il s'agira d'œuvrer davantage au maintien de la paix et de la sécurité durables et, dans d'autres, il s'agira d'essayer de transformer rapidement la situation et de mieux préparer le pays à la réception d'un financement du développement à plus long terme. Dans d'autres encore, il s'agira d'offrir un financement harmonisé, mieux aligné sur les budgets et soutenant des stratégies vigoureuses de lutte contre la pauvreté.

A **exe 5 : Décompositio** **détaillée des recomma datio s** **de la Commissio**

1 Le tableau A9.5.1 indique ce que coûterait la mise en œuvre de toutes les recommandations de la Commission. Il s'agit d'une version plus détaillée du tableau 9.2a présenté au chapitre 9, avec une décomposition des coûts par sous-secteur.

2 Il convient de noter que ces estimations des coûts sont calculées pour l'année 2010, dernière année de la première étape que nous proposons. S'il est vrai que de nouvelles priorités apparaîtront certainement d'ici là, nous prévoyons également des économies. Par exemple, le programme d'éradication de la polio sera à court de 0,6 milliard d'USD au cours des 4 prochaines années. Si cette somme est réunie, et que la mise en œuvre du programme a lieu, il y a des chances pour que la polio soit éradiquée en 2008. Dans ce cas, le financement nécessaire pour ce programme en 2010 sera nul (c'est pourquoi, dans le tableau ci-dessous, nous faisons apparaître le chiffre de 0 milliard d'USD en regard de l'éradication de la polio).

3 La plupart des estimations sont tirées des publications et/ou des discussions que nous avons eues avec des institutions spécialisées qui ont réalisé des évaluations complètes des coûts spécifiques : le NEPAD/UA, la Banque mondiale, l'UNICEF, le BIT, l'OMS, ONUSIDA, etc.

4 Nous nous devons de souligner que les recommandations, ainsi que la décomposition sectorielle des coûts présentée dans le tableau ci-dessous, devraient être considérées comme une indication de ce qui sera peut-être mis en œuvre. Il ne s'agit pas d'estimations fermes de plans sectoriels pour l'Afrique. Les programmes et les projets qui seront effectivement mis en œuvre proviendront des initiatives et des stratégies régionales et nationales. Cependant, il existe une logique dans nos recommandations, car si elles sont intégralement mises en œuvre, les progrès devraient s'accélérer, ce qui ne serait pas possible si la mise en œuvre s'effectuait au coup par coup. De ce point de vue, le tableau A9.5.1 permet de se faire une idée globale des dépenses à envisager.

Tableau A9.5.1 **Évaluation du coût des recommandations de la Commission –
Compte non tenu des contraintes de capacité d'absorption***

| | Estimation des ressources pour 2010 (MM d'USD) |
|---|---|
| Gouvernance (chapitre 4) | 2,6 |
| - Fonds de dépôt MAEP | 0,01 |
| - Programme de transformation des institutions de l'UA | 0,02 |
| - Coût des programmes pour l'UA (paix et sécurité exclues) | 0,02 |
| - Amélioration des systèmes statistiques | 0,06 |
| - Enseignement supérieur | 0,50 |
| - Science et technologie (centres d'excellence) | 2,00 |
| Paix et sécurité (chapitre 5)** | 1,7 |
| - Contrôle des armes | 0,04 |
| - Fonds de consolidation de la paix de l'ONU | 0,25 |
| - Élargissement du fonds de dépôt de reconstruction post-conflit de la Banque mondiale | 0,06 |
| - Règlement des arriérés des pays sortant d'un conflit | 1,00 |
| - Fonds pour la paix de l'UA | 0,30 |
| VIH/SIDA (chapitre 6) | 10,0 |
| Éducation (chapitre 6) | 7,5 |
| - Enseignement primaire (y compris par IFT) | 3,75 |
| - Enseignement secondaire | 3,75 |
| - Supplément pour le développement de programmes | 0,04 |
| Santé (chapitre 6) | 19,6 |
| - Renforcement des systèmes médicaux par l'OMS/le NEPAD | 1,50 |
| - Ressources humaines | 5,00 |
| - GAVI | 0,50 |
| - Éradication de la polio | 0,00 |
| - Développement de vaccins contre le paludisme et le VIH/SIDA | 1,00 |
| - Services de santé génésique et sexuelle | 0,29 |
| - Programmes pour les micronutriments et de lutte contre les maladies parasitaires et infectieuses débilantes et causant la cécité | 0,30 |
| - Programme d'intégration de la tuberculose et du VIH/SIDA | 0,25 |
| - Mesures de santé de base de la Commission pour la macro-économie et la santé | 10,58 |
| - Protection contre les carences en vitamines et en minéraux | 0,14 |
| Intégration sociale (chapitre 6) | 4,0 |
| Croissance (chapitre 7) | 20,1 |
| - Infrastructures (y compris : irrigation, eau, assainissement, amélioration des bidonvilles, transport, électrification) | 20,00 |
| - Facilité d'amélioration du climat des investissements | 0,08 |
| - AGIM | 0,02 |
| - Fonds de développement pour les entreprises en Afrique | 0,01 |
| - Réseau pour l'emploi des jeunes | 0,01 |
| - GSB | 0,004 |
| Environnement (chapitre 7) | 0,01 |
| Commerce (chapitre 8) | 0,1 |
| - Conformité aux normes sanitaires et phytosanitaires | 0,07 |
| - Amélioration de la capacité de production | 0,02 |
| - Facilitation du commerce (réforme douanière comprise) | 0,004 |
| Amortissement des chocs (chapitre 9) | 3,8 |
| Financement des imprévus | 5,6 |
| TOTAL | 75,0 |

* Il convient de noter que certains exercices de financement sectoriel extérieur effectuent déjà des hypothèses de ressources intérieures. ** Les estimations relatives à la paix et à la sécurité sont des exemples d'activités possibles et NE reposent PAS sur une « évaluation complète des besoins dans ce secteur ».

Source : estimations de la Commission

Annexe 6 : L'absorption productive de l'aide supplémentaire en faveur de l'Afrique

Définition et déterminants de l'absorption et de l'efficacité de l'aide

1 En dépit des besoins flagrants qui existent dans toute l'Afrique, il y a une limite au nombre de routes, de barrages, d'écoles et de cliniques qu'il est possible de construire et d'entretenir en une année. Par exemple, le nombre d'experts techniques et de gestionnaires nécessaires pour planifier et budgéter les fonds supplémentaires reçus ne sera pas nécessairement disponible pour permettre une utilisation productive des ressources.

2 Plusieurs facteurs – macro-économiques, institutionnels, physiques, humains, sociaux, culturels et politiques – limitent la quantité de ressources qui peuvent être productivement absorbées dans l'économie. Comme le montre le tableau A9.6.1, leur interaction à différents niveaux du contexte national peut soit limiter l'absorption des ressources soit la stimuler, selon la politique et le comportement des principaux intervenants, les gouvernements bénéficiaires et les donateurs externes en particulier⁴⁴. Ainsi, à tout moment donné, le rendement d'une augmentation de l'aide diminuera lorsque les limites dues aux contraintes de capacité se feront sentir.

| Facteurs limitant l'absorption productive de l'aide | | | |
|---|--|--|--|
| Soutenabilité fiscale et de la dette, compétitivité, maladie hollandaise. | Instruments de politique monétaire et fiscale. Gestion des taux de change. | Compétence d'administration, de gestion et de planification, techniciens formés, spécialistes sectoriels | |

Source : Banque mondiale, 2004:25

3 L'expression « capacité d'absorption » est généralement employée pour décrire ce problème, lequel – toutes choses étant égales par ailleurs – est particulièrement marqué dans les pays très pauvres. Selon l'environnement politique et institutionnel, la documentation récente montre que l'aide peut contribuer de manière efficace à la croissance et à la lutte contre la pauvreté et aider les pays à remédier aux contraintes évidentes qui pèsent sur la capacité⁴⁵.

4 L'efficacité et l'efficience de l'aide aux pays pauvres dépendent de trois facteurs principaux : le volume d'aide versé, la manière dont l'aide est fournie par les donateurs et la forme sous laquelle elle se présente et, enfin, la productivité avec laquelle elle est utilisée dans le pays bénéficiaire pour contribuer au développement humain, à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté. Les données disponibles montrent que l'efficacité de l'aide s'est renforcée ces dernières années. En effet, contrairement à il y a 15-20 ans, les politiques et la gouvernance se sont améliorées en Afrique. De même, une part croissante de l'aide est versée aux pays où la pauvreté est relativement élevée et où les perspectives de développement économique sont meilleures (selon une évaluation de la qualité de l'environnement politique et institutionnel). Le passage à une politique de versement de l'aide dans les pays où elle est plus efficace est plus marqué au sein de l'ADI que chez les donateurs bilatéraux⁴⁶. La qualité de l'aide s'est également améliorée.

5 Les données disponibles permettent de penser qu'il existe un cercle vertueux de mesures se renforçant les unes les autres que les donateurs et les gouvernements peuvent prendre pour rendre l'aide plus efficace et efficiente. Pour cela, il faut que les donateurs offrent une aide de meilleure qualité, ce qui, dans la pratique, suppose un meilleur ajustement des procédures et processus des donateurs aux circonstances des pays bénéficiaires. Cela suppose également que les gouvernements bénéficiaires créent un environnement institutionnel et de gouvernance plus favorable afin d'attirer plus de ressources pour les investissements publics et privés.

6 D'après les connaissances actuelles (voir plus loin), il semble que l'aide donne de meilleurs résultats lorsque :

- (a) elle est adaptée aux circonstances et vise à faire reculer la pauvreté et à répondre à des besoins spécifiques, tels que :
 - i. la promotion de la paix et de la sécurité, et la prestation de services essentiels aux communautés sortant d'un conflit et/ou d'années de négligence ;
 - ii. le soutien aux pays, au moyen d'une assistance plus importante et de meilleure qualité, lorsque la gouvernance et la responsabilité publique présentent des signes manifestes d'amélioration ;
- (b) sa qualité est améliorée de manière à :
 - i. réduire le poids que la gestion des relations d'aide suppose pour les pays bénéficiaires ;
 - ii. faire progresser l'alignement sur les priorités nationales et soutenir l'amélioration des systèmes en place ;
 - iii. permettre aux gouvernements dont les ressources sont limitées de disposer d'une plus grande souplesse et d'une prévisibilité accrue et leur permettre de faire progresser des réformes essentielles et d'élever les dépenses publiques ;
- (c) elle vise à soutenir le changement :
 - i. en permettant aux gouvernements bénéficiaires de mettre en œuvre des réformes qui améliorent la gouvernance et les systèmes de responsabilité

(amélioration de la budgétisation, de la gestion du secteur public et des marchés publics, de la prestation de services, de la surveillance et de la soumission de rapports, etc.) ; et

- ii. en encourageant l'investissement et en réduisant les risques commerciaux, en promouvant le développement humain et en augmentant les dépenses publiques de lutte contre la pauvreté.

Les données disponibles nous permettent de penser que l'absorption de l'aide peut être nettement supérieure lorsque les conditions s'améliorent dans un pays.

7 Les travaux récents montrent que l'aide est efficace dans différentes situations. L'absorption de quantités d'aide supérieures est plus probable lorsque l'environnement politique est mieux et/ou s'améliore. Dans de tels cas, un point de pourcentage d'aide en plus (par rapport au PIB) augmente le taux de croissance économique de 0,6 point de pourcentage en un an en moyenne. Lorsque l'environnement politique n'est pas exceptionnellement bon ou mauvais, une augmentation minimale de l'aide peut générer 0,4 % de croissance économique en plus. Lorsque l'environnement politique est défavorable, il est possible d'obtenir le même effet, bien que son impact soit moins marqué : il en résulte une augmentation de 0,2 % du taux de croissance⁴⁷.

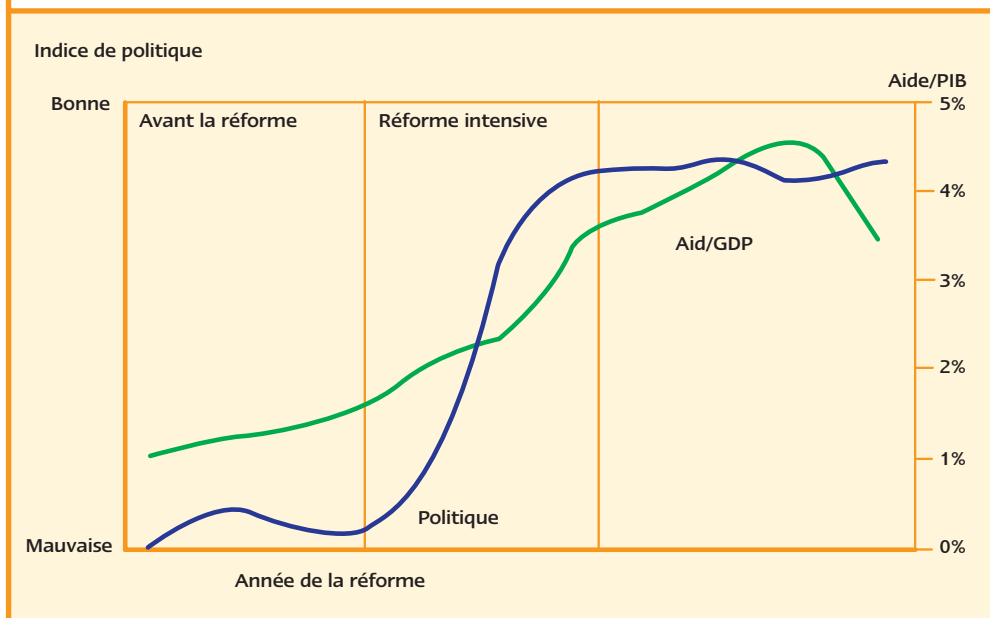
8 Bien que les études montrent que l'aide est efficace dans tous les environnements politiques, il semble que son rendement aille en diminuant. En d'autres termes, l'absorption productive de l'aide n'est pas infinie. Au-delà d'une certaine part du PIB, selon le contexte, le rendement finit par diminuer à mesure que les flux d'aide augmentent, et pour finir le rendement devient négatif⁴⁸.

9 Une étude récente réalisée par Clemens, Radelet et Bhavnani (ci-après « CRB ») du Centre for Global Development, établit la distinction entre les effets des différents types d'aide sur la croissance économique⁴⁹. Les effets positifs sur la croissance de certains types d'assistance (que CRB appelle « aides à impact court » parce que leurs effets sur la croissance se matérialisent en quatre à cinq ans) s'avèrent nettement plus élevés que ceux d'autres formes d'aide (par exemple l'assistance technique à long terme). L'aide à impact court englobe : le soutien budgétaire et le soutien à la balance des paiements et les investissements dans les secteurs des services publics, des routes, du transport, de la finance, de l'énergie, de l'agriculture et de l'industrie. Ces formes d'aide, ainsi que d'autres, bénéficient directement au développement humain en ce qu'elles permettent aux gouvernements d'améliorer le niveau et la qualité des services publics, dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la protection sociale.

10 Les estimations de CRB prévoient un effet positif mais décroissant sur le taux de croissance. L'effet marqué sur la croissance est manifeste dans toutes les observations. Toutefois, comme CRB l'indique, la qualité des politiques et des institutions affecte la puissance du lien entre l'aide à impact court et la croissance, bien que ce rapport soit moins sensible que d'autres études ne l'indiquent.

11 Au-delà des considérations de croissance économique, l'aide aux gouvernements à court de ressources a pour but d'améliorer la santé, l'éducation et les services sociaux, et de faire reculer la pauvreté directement. Comme le montre le tableau A9.6.1, si l'absorption de l'aide en vue d'une amélioration du développement humain peut être limitée par de nombreux facteurs, à court terme, les facteurs techniques et institutionnels ont plus de chances d'empêcher une augmentation rapide. Si la gouvernance et le climat des investissements s'améliorent, une augmentation importante et soutenue de l'aide dans tous les pays africains devrait être possible.

Graphique A9.6.1 **Rapport entre l'environnement politique et institutionnel et l'aide**



Source : Collier et Dollar, 2004

13 Dans de nombreux pays d'Afrique, une augmentation marquée de l'assistance programmée a fait suite à des périodes où des montants d'aide relativement réduits étaient offerts par les donateurs sous forme d'assistance technique et de conseils politiques. Une augmentation rapide de l'assistance en faveur de différents pays, sous forme d'aide aux programmes générale et sectorielle et de soutien budgétaire, n'est devenue possible qu'une fois que les gouvernements se sont engagés à mettre en œuvre un grand programme de réformes. Dans les pays où la gouvernance et la responsabilité publique sont faibles, où il y a peut-être des différences de perspectives politiques et où les conditions sont moins favorables à la réception d'un montant important d'aide programmée, les études récentes montrent que les donateurs peuvent augmenter l'assistance et la verser de manières promouvant le développement soutenable (voir plus loin).

Les données disponibles permettent de penser que lorsque les interventions des donateurs s'améliorent, l'absorption et l'efficacité de l'aide peuvent augmenter.

14 Les modalités de versement de l'aide par les donateurs font une grande différence dans la manière dont l'aide est absorbée et utilisée. Une aide de meilleure qualité est une aide qui : (a) est alignée sur les politiques et stratégies de lutte contre la pauvreté des pays ; (b) utilise les systèmes nationaux et les soutient ; (c) est coordonnée et harmonisée avec les autres donateurs ; (d) est versée de manière prévisible à long terme, et (e) ne perturbe pas les pratiques budgétaires annuelles.

)

1 0,5-. H

l-. 0 - 0 +

2 .l-. 1

l-. + 0

8° >4A 0

1 5-. l-. 1

1 + 3, l-. 0 + 1

l-. 1 + 0, + +

+ ;;+ +

6 7 ' + 1

4 \$ >4A9 4 ' + +

+ , + 1 ' , 1

+ , 1 + 1 ' ,

(' ,

0

+ 1 ' ,

+ + 3 ' ,

+ 1 ' , 8%

4' 0 ' V

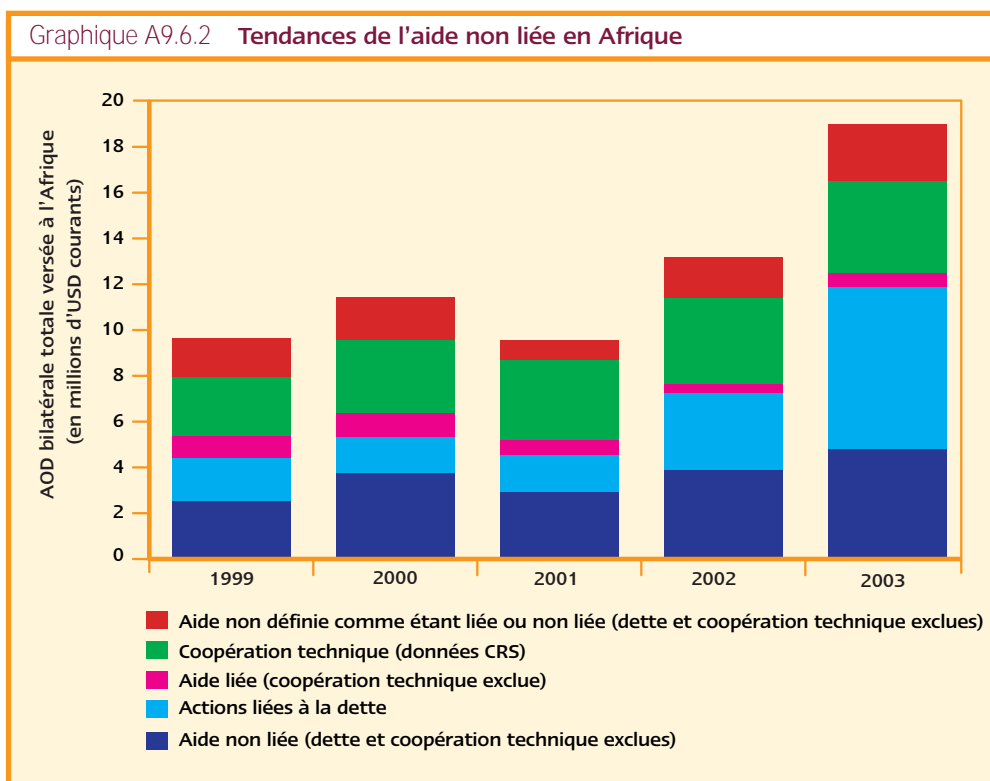
8,% & (& ' A

V + 1 *;% & >4A

* * ' + ' +

en faveur de l'Afrique de 0,7 à 1,3 milliard d'USD. Il s'agit d'un minimum, car les frais indirects de l'aide liée ne sont pas pris en compte, par exemple ceux résultant des frais de transaction plus élevés dus au recours aux procédures parallèles d'achat, de surveillance et d'évaluation stipulées par les donateurs. Les avantages qu'il y aurait à mettre fin à cette pratique ne se limitent pas seulement aux questions de développement des capacités et d'amélioration de la performance dans le secteur public. Les études montrent que cela stimulerait le secteur privé en améliorant la concurrence. Cela laisserait également un plus grand choix sur le plan technique et permettrait d'opter pour les formules les mieux adaptées aux ressources et aux niveaux de développement technologique des pays.

20 Bien que les avantages de l'aide non liée soient connus, les donateurs ne progressent que lentement dans la modification de leurs pratiques. Comme le montre le graphique A9.6.2, bien que l'aide non liée en faveur de l'Afrique ait augmenté entre 1999 et 2003, en valeur et en part de l'aide totale, le passage à l'aide non liée est plus visible en raison de l'inclusion de l'allègement de la dette, qui n'est pas lié. En outre, pour 30 à 50 % de l'aide en faveur de l'Afrique, il est impossible de déterminer si l'aide est ou non liée en raison des informations confuses et incohérentes fournies par les donateurs⁵⁴.



Source : CEA et OCDE/CAD, 2005

21 Les données obtenues par l'OCDE/CAD montrent que, dans les pays dont les États sont

également que l'aide touchée par les États fragiles est deux fois plus irrégulière que celle versée aux autres pays à bas revenus. La négligence relative dont ces pays font l'objet de la part de la communauté internationale coûte cher. En effet, d'après les estimations, les pays voisins d'États fragiles subissent des pertes annuelles de l'ordre de 1,6 % du PIB⁵⁶. Les pays dont les institutions sont plus faibles et moins stables, par exemple ceux qui sortent d'un conflit, se trouvent également confrontés à des problèmes de développement plus importants, notamment dans les domaines de la santé et de l'assainissement, de la vaccination des enfants, de le paludisme et de l'accès à de l'eau potable.

22 Une modification importante et radicale des pratiques des donateurs permettrait à un plus grand volume d'aide d'être absorbé, et ce plus efficacement. Pour les pays pauvres, les avantages d'une aide de meilleure qualité sont considérables. Les améliorations pourraient entraîner :

- (a) une plus grande prise en charge des politiques et programmes de développement par les pays bénéficiaires et un plus grand soutien de la part des donateurs ;
- (b) une augmentation du taux de croissance du PIB par habitant d'environ 1,8 % si l'Afrique recevait une aide de la même qualité que celle offerte aux autres régions en développement ;
- (c) une réduction de la fragmentation des donateurs, ce qui entraînerait une baisse des frais de transaction pour les bénéficiaires par l'élimination des mauvaises pratiques (multiplication des procédures et pratiques parallèles imposées par les donateurs, multiplication et non coordination des missions, imprévisibilité des décaissements) ;
- (d) accroissement de la valeur de l'aide aux bénéficiaires de 20 à 30 % en moyenne grâce à l'annulation des conditions liées à l'aide (ce qui, en aurait supposé environ 0,7-1,3 milliard d'USD d'AOD en sus en faveur de l'Afrique) ;
- (e) une transposition de la responsabilité en faveur des citoyens des pays bénéficiaires et non plus principalement des donateurs ; et
- (f) une meilleure allocation mondiale de l'aide afin que les pays actuellement « sous-aidés » puissent recevoir l'assistance nécessaire pour se redresser et accomplir de plus grands progrès économiques et sociaux, et ainsi réduire les coûts débordant sur les pays voisins.

Les pratiques s'améliorent en Afrique mais les progrès pourraient être plus rapides

23 L'expérience récente montre que les pays partenaires et les donateurs peuvent améliorer la façon dont ils travaillent ensemble en vue d'augmenter les niveaux d'aide, 7]Éé'2é44' améliorer de 138 % en réels, celle en du Mozambique de 126 %, celle en du Ghana de 40 % et celle en de la Tanzanie de 39 %

⁵⁷. Dans tous les cas, comme les exemples du Ghana et de l'Éthiopie le montrent (cf. annexes 1 et 2), l'augmentation du volume d'aide est allée de pair avec l'amélioration de la qualité.

24 L'initiative PPTE améliorée a permis aux donateurs de commencer à renoncer à leurs

pauvreté⁵⁸. Les états d'avancement annuels de l'initiative (présentés aux conseils d'administration de la Banque mondiale et du FMI) et les travaux récents menés par l'OCDE/CAD et le Partenariat stratégique avec l'Afrique (PSA), montrent que le soutien programmatique aux DSRP de la part de la communauté internationale commence à améliorer la qualité de l'aide, bien que les progrès ne soient pas aussi rapides qu'ils pourraient l'être⁵⁹. Les études récentes montrent que davantage de donateurs coordonnent les efforts d'aide visant à améliorer les systèmes de gestion des finances publiques des pays. Une attention croissante est accordée à l'amélioration de la prévisibilité de l'aide et, dans de nombreux cas, cela passe par les activités et les actions de plusieurs mécanismes de soutien budgétaire multi-donateur/multidonateur qui ont été développés dans toute l'Afrique, par exemple au Ghana, en Tanzanie, en Éthiopie, au Mozambique, au Burkina Faso, au Bénin et au Rwanda. Les donateurs ont davantage recours aux systèmes locaux pour canaliser l'aide. En outre, l'aide est de plus en plus axée sur les résultats, quoi que les progrès soient lents. Par rapport au passé, ces changements améliorent la productivité de l'aide, comme le confirment les analyses récentes de l'impact de l'aide⁶⁰. Il serait possible d'augmenter la productivité beaucoup plus encore en apportant des changements plus marqués au comportement des donateurs, comme l'analyse détaillée de l'OCDE/CAD le montre clairement⁶¹.

25 Bien que des flux d'aide supérieurs soient à n'en pas douter très bénéfiques pour les pays bénéficiaires, l'assistance pourrait être mal employée si les autorités ne gèrent pas très bien leur impact. Un problème commun qui résulte de l'augmentation des flux d'aide est l'appréciation des taux de change réels. Les données récentes montrent qu'il est possible de bien gérer les effets économiques d'une appréciation des taux de change réels due à l'aide. Pour éviter que l'aide ne crée des problèmes macro-économiques, les gouvernements devraient veiller à ce que l'aide soit investie de manière à accroître la capacité de production. Les autorités monétaires devraient intervenir pour contribuer à stabiliser la volatilité résultant des variations des taux d'intérêt et des taux de change à court terme⁶². Comme nous le voyons au chapitre 9, plus l'aide est utilisée pour l'achat d'importations et/ou pour l'approvisionnement des réserves de devises (lorsque cela est nécessaire), moins elle entraîne une appréciation des taux de change réels. (En effet, si un nombre inférieur d'unités de devises étrangères sont vendues et converties en monnaie locale, cela atténuera la demande créée pour les biens et services produits localement. Il en résultera une pression moindre sur les prix à court terme en raison des approvisionnements intérieurs réduits.) À mesure que les investissements dans des infrastructures de meilleure qualité augmenteront, les frais de production et de distribution des entreprises devraient diminuer, ce qui améliorera la compétitivité des exportations et facilitera l'avènement de nouvelles périodes de croissance économique.

26 Si les ressources augmentent maintenant, il devrait être possible d'intervenir à différents niveaux du gouvernement et de l'économie. Il importe de reconnaître qu'en investissant dans les OMD aujourd'hui (et en intensifiant les efforts de lutte contre l'incidence du VIH/SIDA et l'impact des maladies tropicales), la capacité future de l'Afrique subsaharienne d'accélérer le développement augmentera. L'Afrique aura davantage de personnel qualifié pour concevoir et construire les infrastructures requises, et pour fournir les services et les compétences de gestion nécessaires pour la planification, l'organisation et la mise en œuvre des activités. Afin d'augmenter la capacité d'absorption, les pays d'Afrique subsaharienne devraient utiliser l'aide fournie de manière à améliorer l'efficacité du secteur public, en veillant à ce que des investissements appropriés soient effectués pour assurer la formation des cadres, le développement des compétences techniques et le renforcement de la qualité et de la quantité des infrastructures.

27 Dans un souci d'efficacité accrue, il est essentiel que la prévisibilité des flux d'aide futurs s'améliore, car cela permettra aux donateurs comme aux bénéficiaires de

nettement mieux planifier et gérer les ressources financières. Étant donné que les ressources externes à des conditions de faveur représentent une grande partie des recettes budgétaires des pays d'Afrique, il ne sera pas possible pour les gouvernements d'augmenter les dépenses du secteur social, en matière de santé et d'éducation par exemple, sans décaissements réguliers et garantis de la part des donateurs. Le fait que la prochaine génération de DSRP comprenne des scénarios pour atteindre les OMD devrait également contribuer à identifier les goulets d'étranglement institutionnels les plus graves compromettant la réalisation de plans plus ambitieux. Les donateurs devraient d'urgence adopter des mesures pour permettre aux pays bénéficiaires de disposer d'un financement prévisible à plus long terme.

28 Qu'en est-il d'une augmentation des niveaux d'aide en faveur des pays dont les États et les gouvernements sont fragiles, en raison de conflits, de l'absence de paix, de la mauvaise gestion du secteur public ou de la corruption et dans lesquels l'absorption d'une aide supplémentaire présente des difficultés particulières ?

29 Bien que cela soit plus complexe, les donateurs peuvent augmenter les niveaux d'aide en faveur de ces pays et contribuer à la lutte contre la pauvreté. Les donateurs s'intéressent de plus en plus à ces questions car ils savent que si l'on n'accorde pas une plus grande attention à ces pays, les objectifs de lutte contre la pauvreté et de sécurité collective ne seront pas atteints. Une réunion de ministres de l'OCDE/CAD qui s'est récemment tenue dans le cadre d'un Forum de haut niveau à Londres les 14 et 15 janvier 2005 a conclu que le risque de l'inertie était beaucoup plus élevé que l'absence d'intervention de la part des donateurs. Au cours de cette réunion, un projet de Principes du bon engagement international a été adopté (cf. annexe 7 pour tous détails). Lorsque les conditions sont moins bonnes, par exemple dans les pays dont l'État est fragile, et si les donateurs et les gouvernements ne sont pas d'accord sur les priorités politiques, il devrait quand même être possible pour les donateurs de fournir une aide adéquate et efficace sans nuire aux systèmes nationaux ni à la soutenabilité à long terme⁶³, par les mesures suivantes par exemple :

- (a) disposer d'informations transparentes sur les flux d'aide aux pays considérés comme ayant des États et/ou des gouvernements fragiles ;
- (b) rendre l'aide plus efficace dans la réduction des conflits, en améliorant la compréhension et l'analyse des facteurs de risque et en ayant la volonté d'apporter de meilleures réponses au risque, par exemple en s'attaquant aux questions de l'inégalité et de la sécurité humaine (cf. chapitre 5) ;
- (c) maintenir un engagement en faveur de la réduction de la pauvreté dans les environnements difficiles et trouver plus de manières innovantes d'être efficace ;
- (d) s'engager dans les pays à plus long terme et offrir un financement moins irrégulier et plus prévisible, même lorsque cela semble temporairement compromis ;
- (e) augmenter le financement d'environ 40 %, ce qui devrait être possible sans nuire aux normes d'efficacité de l'allocation de l'aide, comme proposé par Collier et Dollar (2004) ; et
- (f) investir dans des interventions susceptibles d'aider les pays aux institutions plus faibles et moins stables à se redresser rapidement. Les bénéficiaires de ces interventions

variés, la Commission estime qu'une augmentation ferme et marquée des niveaux d'aide est possible. D'après notre évaluation, au cours des trois à cinq prochaines années, les niveaux d'aide pourraient être doublés et être utilisés productivement. Une absorption supérieure de l'aide devrait être rendue possible grâce à : (a) la poursuite de l'amélioration de la gouvernance et des politiques en Afrique ; (b) une meilleure allocation afin de permettre à un éventail plus large de pays de recevoir une assistance et ce par les voies appropriées ; (c) une amélioration de la qualité de l'aide.⁶⁵

Axe 7 : Projet de Principes du bon engagement dans les États fragiles⁶⁶

1 La vision à long terme pour l'engagement international dans les États fragiles est de créer des institutions étatiques légitimes, efficaces et robustes. Les États sont fragiles lorsque les gouvernements et les structures étatiques ne possèdent pas la capacité nécessaire – et, dans certains cas, le leadership politique – pour offrir la sécurité et la sûreté publiques, la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté à leurs citoyens. Les structures de la société civile sont également importantes pour la gouvernance à long terme et peuvent jouer un rôle transitoire majeur dans la prestation de services, mais le soutien international doit avoir pour objectif à long terme de faire en sorte que les principaux organes de l'État fonctionnent de manière efficace et légitime.

2 Les États fragiles possèdent la vulnérabilité en commun mais se heurtent à des ensembles de problèmes très différents. En concentrant et en coordonnant les efforts, il est possible de créer la base d'un changement positif. L'engagement international et l'analyse doivent être adaptés aux circonstances particulières des pays, en tenant compte des différentes contraintes (capacité, volonté politique et conflits) et des besoins différents des pays qui sortent rapidement d'une situation de conflit ou de crise politique par rapport à ceux qui dont l'environnement de gouvernance se dégrade.

3 L'interdépendance des activités politiques, économiques et sociales et de sécurité devrait être reconnue et les acteurs internationaux devraient soutenir des cadres de planification unifiés pour les activités politiques, humanitaires, économiques, de sécurité et de développement au niveau des pays. Les principes SRP de la participation et de la prise en charge nationale s'appliquent dans les États fragiles mais ont besoin d'être adaptés pour tenir compte des environnements où les capacités sont faibles, des pressions immédiates pour améliorer le service et, dans de nombreux cas, de l'importance centrale des questions de politique et de sécurité. Le recours à des outils de planification intégrés simples dans les États fragiles, tels que la matrice de résultats de transition, peut contribuer à la définition et à la surveillance de priorités réalistes et améliorer la cohérence du soutien international dans les domaines de la politique, de l'économie, de la sécurité, de l'aide humanitaire et du développement.

4 La nature interdépendante des questions et des réponses nécessite également une cohérence politique au sein de l'administration de chaque acteur international. Ce qu'il faut, c'est une approche gouvernementale globale, à laquelle participent les personnes chargées de la sécurité et des affaires politiques et économiques, ainsi que ceux chargés de l'aide au développement et de l'assistance humanitaire, tout en respectant leurs mandats respectifs.

5 L'harmonisation est une priorité stratégique pour tous les acteurs internationaux travaillant dans des États fragiles et peut s'effectuer même en l'absence de leadership gouvernemental marqué. Les principes et la pratique de l'harmonisation s'appliquent aux États fragiles, bien qu'il puisse s'avérer nécessaire d'utiliser des outils et des approches adaptés aux circonstances de ces États. Dans ces contextes fragiles, il importe d'insister sur la nécessité de procéder à une harmonisation en amont des analyses, d'avoir des évaluations et des stratégies communes, de coordonner les engagements politiques et d'adopter des initiatives pratiques telles que l'établissement de bureaux de donateurs communs.

6 Lorsque l'alignement traditionnel derrière les stratégies des gouvernements n'est pas possible en raison de la faiblesse de la gouvernance, les donateurs devraient quand même chercher à effectuer un alignement différent : élargir l'éventail d'acteurs nationaux participant à la définition des priorités et rechercher des possibilités d'alignement et d'harmonisation partiels au niveau sectoriel ou régional. Une autre approche consiste à recourir à l'alignement « en arrière-plan », de façon à ce que les programmes des donateurs soient aussi conformes que possible aux procédures et systèmes gouvernementaux, même sur des territoires ne relevant pas de la compétence effective du gouvernement.

7 Les acteurs internationaux devraient tout particulièrement chercher à éviter les activités qui nuisent au développement des institutions nationales, par exemple en contournant les procédures budgétaires nationales ou en offrant des salaires élevés au personnel local qui nuisent au recrutement et à la fidélisation au sein des institutions nationales.

8 Les États fragiles ont besoin d'un ensemble d'instruments d'aide, y compris, en particulier, pour les pays en phase de transition prometteuse mais à haut risque, des instruments de soutien des dépenses courantes. Les pays se trouvant confrontés à une stagnation ou à une détérioration de la gouvernance ont besoin d'instruments pour le soutien à long terme aux services de santé, d'éducation et autres services de base. Dans les États fragiles, il est particulièrement important de faire attention au séquençage et au choix des instruments employés.

9 Dans les États fragiles, l'engagement international doit s'attaquer aux problèmes des « orphelins de l'aide » et de l'irrégularité de l'aide. Dans la mesure où l'irrégularité de l'engagement (y compris en termes de volumes d'aide, d'engagement diplomatique et de présence sur le terrain) a un effet potentiellement déstabilisant sur les États fragiles, les donateurs devraient se mettre d'accord pour procéder à une analyse régulière des flux d'aide aux États fragiles et s'engager à développer un système de consultation et de coordination mutuelle avant de procéder à une réduction importante de la programmation.

10 Étant donné la faible capacité et l'ampleur des difficultés auxquelles les États fragiles se trouvent confrontés, les investissements dans l'aide, l'engagement diplomatique et les efforts de sécurité devront peut-être durer plus longtemps que dans d'autres pays à bas revenus. L'assistance aux États fragiles devrait par conséquent reposer sur des partenariats à long terme, tout en offrant la souplesse nécessaire à court terme pour saisir les occasions qui se présentent et réagir à l'évolution de la situation sur le terrain.

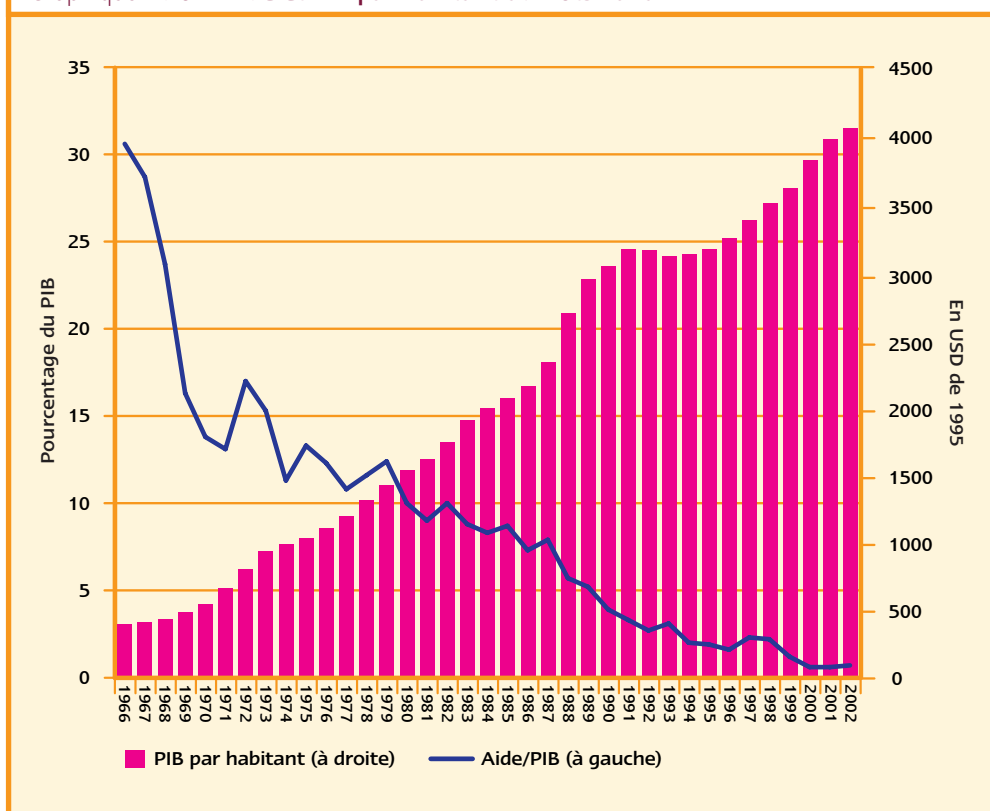
Axe 8 : Le Botswana a dépensé de moins en moins de l'aide

1 « Le Botswana est une étude de cas unique de la dépendance vis-à-vis de l'aide en Afrique. Après avoir été un des pays les plus pauvres et les plus dépendants de l'aide, le Botswana est devenu un pays à revenus moyens n'ayant plus besoin d'une aide extérieure importante et dans lequel les donateurs ont commencé à réduire progressivement leurs flux d'aide. »⁶⁷

2 Depuis près de 30 ans, le Botswana est un des pays en développement à la croissance la plus rapide. Dans son cas, l'aide et la croissance économique élevée sont allées de pair (graphique A9.8.1).

3 Le Botswana est parvenu à utiliser l'aide reçue exceptionnellement bien. Grâce à l'effort déterminé du gouvernement, l'aide a été intégrée dans les stratégies nationales. Le gouvernement n'a pas hésité à refuser l'aide au développement qui ne lui semblait pas correspondre aux politiques et aux priorités nationales. Dans les années qui ont immédiatement suivi l'indépendance, seuls quelques étudiants étaient allés au bout de leurs études secondaires. L'aide extérieure a donc joué un rôle majeur dans le développement de la capacité. L'assistance technique dont le pays avait grandement besoin a contribué à financer l'exploration géologique qui a abouti à l'identification de ressources minérales potentiellement considérables⁶⁸.

Graphique A9.8.1 Aide et PIB par habitant au Botswana



Sources : indicateurs du développement en Afrique de la Banque mondiale 2004 et International Development Statistics Online de l'OCDE/CAD

4 Le gouvernement du Botswana a extrêmement bien géré l'économie après l'indépendance. Le gouvernement a soigneusement rendu compte des recettes importantes tirées de l'extraction des minerais et géré les dépenses de manière intelligente. Un climat d'investissement favorable au développement du secteur privé a été instauré.

5 Le gouvernement a constamment laissé l'essentiel du développement au secteur privé, lequel a été favorisé par plusieurs mesures :

- (a) le maintien de la stabilité macro-économique ;
- (b) le maintien d'un taux de change réel constant avec les principaux partenaires commerciaux du pays ;
- (c) la gestion des relations du travail ;
- (d) le maintien de l'adhésion à l'Union douanière de l'Afrique australe et la conclusion d'accords de libre-échange avec l'UE et les États-Unis ;
- (e) l'investissement dans des institutions promouvant les intérêts du secteur privé ;
- (f) la nationalisation réduite en dehors des principaux services publics (les sociétés paragonnementales sont par conséquent peu nombreuses) ;
- (g) la canalisation de l'essentiel du crédit au secteur privé ;
- (h) la limitation des contrôles des importations et l'élimination progressive du contrôle des changes ; et
- (i) le maintien du niveau de corruption le plus faible d'Afrique (selon les critères de Transparency International).

6 Les investisseurs qui contactent l'agence de promotion des investissements ne considèrent pas les incitations fiscales et les subventions gouvernementales comme des facteurs de décision essentiels. Au contraire, ils choisissent d'investir au Botswana en raison du climat d'investissement généralement favorable qui y règne.

7 Avec le temps, les politiques du Botswana se sont avérées réussies. Le ratio importations/PIB a diminué de moitié et les exportations non traditionnelles ont connu une expansion rapide, en dépit de la concurrence acharnée de l'Afrique du Sud. En outre, l'emploi s'est développé et la pauvreté a reculé.

8 Comme le secteur du diamant n'emploie qu'environ 2 % des employés du secteur formel au Botswana, c'est par le biais du secteur public que les revenus de l'industrie du diamant bénéficient à l'économie. Ensemble, la croissance économique rapide, le développement de l'emploi dans le secteur formel et le ciblage efficace du gouvernement ont permis de faire passer le nombre de personnes vivant dans la pauvreté de 49 % en 1986 à 38 % en 1994. Qui plus est, le nombre de ceux qui vivent dans la pauvreté extrême a connu la réduction la plus importante.

9 Même si la richesse minérale du Botswana a de toute évidence joué un rôle, c'est la qualité du leadership politique et l'insistance sur le maintien d'une bonne gouvernance qui expliquent la réussite du pays⁶⁹.

Annexe 9 : Actions possibles pour un allégement de la dette plus poussé

Action 1 : l'annulation du service de la dette à 100 % d'ici à 2015

1 Annulation à 100 % du service de la dette de tous les PPTE et des autres pays à bas revenus fortement endettés d'ici à 2015. Pour les PPTE, cela supposerait :

- (a) l'annulation à 100 % du service de la dette dû avant la date de décision. Le service payé serait mis « en fidéicommiss » afin que chaque pays le touche à la date de décision, afin de relancer les dépenses liées aux OMD ;
- (b) l'annulation à 100 % du service de la dette dû entre la date de décision et le point d'achèvement ; et
- (c) l'annulation à 100 % du service de la tête dû entre le point d'achèvement et 2015.

2 Pour les pays non PPTE, les fonds pourraient être mis en fidéicommiss jusqu'à ce que ces pays aient élaboré et mis en place des stratégies de réduction de la pauvreté temporaires équivalant à celles des PPTE. Le hasard moral que les pays fassent fausse route s'ils bénéficient d'un allégement serait évité par le fait que l'aide et les programmes du FMI seraient suspendus dans ces pays.

3 L'option consistant à annuler le service de la dette à 100 % est préférable à l'annulation intégrale du capital au départ pour deux raisons principales :

- (a) parce que les gouvernements africains considèrent la liquidité de leur dette comme un obstacle au développement plus important que le problème du résidu de la dette ; et
- (b) parce qu'il s'agit de l'emploi le plus rentable des fonds lorsque les ressources sont limitées, ce qui permet de contribuer au maximum au financement des OMD. Même si des sommes suffisantes étaient disponibles pour annuler l'intégralité de la dette au départ, il ne s'agirait pas de la solution la plus souhaitable pour l'Afrique, car cela consisterait à dévier les fonds du financement des OMD dans d'autres pays pour annuler l'intégralité du service de la dette qui ne sera pas dû avant plus de 10 ans.

Action 2 : l'allégement de toutes les dettes dangereuses

4 Il importe de s'attaquer à l'élément « précaire » de la dette des PPTE qui oblige les gouvernements africains à payer de grosses sommes dès le départ et réduit ainsi les fonds disponibles pour les OMD. Il s'agit de la dette due aux créanciers commerciaux et bilatéraux n'appartenant pas à l'OCDE et ne participant pas à l'initiative PPTE. Elle fait de plus en plus l'objet de procès de la part des créanciers d'origine et de spéculateurs peu scrupuleux. Deux mesures s'imposent d'urgence :

- (a) la création d'un fonds de dépôt pour contribuer au financement de l'allégement des dettes dues par les PPTE envers d'autres pays en développement menacés d'asphyxie par endettement. Comme nous l'avons vu plus haut, cela pourrait se faire par le biais d'une échelle mobile de remise en fonction du niveau d'endettement ; et

(b) l'établissement d'un dispositif d'assistance technique juridique à réponse rapide, indépendant des institutions de Bretton Woods, pour aider les pays africains à anticiper et éviter les procès et modifier la législation nationale relative à l'allègement de la dette.

5 Ces mesures ne coûteraient pas très cher, mais permettraient de procéder à un allègement de la dette important et dans l'idéal, pourraient également être étendues à d'autres pays très endettés à bas revenus d'Afrique et d'ailleurs qui présentent une demande d'allègement de la dette.