

# Chapitre 9

## D'où viendra l'argent : les ressources

### Résumé

Afin que la croissance des revenus se rapproche plus vite de l'objectif de 7 % et que les objectifs du Millénaire pour le développement soient atteints plus rapidement, le volume et la qualité de l'aide extérieure en faveur de l'Afrique subsaharienne doivent radicalement changer. Afin que l'aide soit absorbée efficacement, les augmentations de l'aide au cours des 3 à 5 prochaines années doivent être importantes et mesurées. Elles doivent également s'accompagner d'une amélioration continue de la gouvernance dans les pays bénéficiaires, de changements notables dans le comportement des donateurs et d'un processus d'apprentissage et d'évaluation. L'expérience passée montre que l'aide peut être mal versée et mal employée. Mais une aide plus importante et de meilleure qualité peut favoriser des changements positifs, comme le montrent les progrès réalisés récemment dans de nombreux pays d'Afrique, dont le Sénégal, le Mali, le Burkina Faso, le Ghana, le Bénin, l'Éthiopie, l'Ouganda, la Tanzanie et le Mozambique.

### Dans ce chapitre, nous proposons les mesures suivantes :

- **doubler les niveaux d'aide** au cours des trois à cinq prochaines années, afin de compléter l'augmentation des niveaux de revenus nationaux résultant de la croissance et de l'amélioration de la gouvernance ;
- **financer l'augmentation de l'aide** en amenant les pays à allouer 0,7 % de leur RNB à l'aide officielle au développement, comme ils se sont engagés à le faire, en obtenant des ressources supplémentaires par le biais d'une facilité de financement internationale (FFI) et en développant des taxes internationales (une taxe sur les billets d'avion, par exemple) dont les recettes seraient consacrées au développement ;
- Pour les pays pauvres d'Afrique subsaharienne qui en ont besoin, **l'objectif doit être une annulation à 100 % de la dette** le plus rapidement possible. Cette décision doit s'inscrire dans le cadre d'un programme de financement visant à aider ces pays, y compris ceux qui sont actuellement exclus des programmes d'allégement de la dette, à atteindre les OMD, comme promis à Monterrey et à Kananaskis. Le critère principal doit être que les fonds ainsi libérés servent au développement, à la croissance économique et à la lutte contre la pauvreté dans les pays qui travaillent activement à l'amélioration de la gouvernance ;
- améliorer radicalement **la qualité de l'aide**, en :
  - Renforçant les processus de responsabilité envers les citoyens dans les pays bénéficiaires ;
  - Allouant l'aide aux pays où la pauvreté est la plus marquée et où l'aide peut être le mieux utilisée ;

- Offrant un soutien beaucoup plus prononcé à l'amélioration de la gouvernance dans les pays où les conditions ne sont pas actuellement favorables à une utilisation efficace de l'aide ;
- Canalisant plus d'aide sous forme de subventions, afin d'éviter l'accumulation de la dette ;
- S'alignant plus étroitement sur les priorités, les procédures, les systèmes et les pratiques des pays bénéficiaires ;
- Octroyant l'aide de manière plus prévisible et plus souple à long terme ;
- Protégeant mieux les pays contre les chocs imprévus.

## 9.1 Introduction

1 Dans les chapitres précédents, nous avons vu que les données disponibles et les analyses montrent qu'un effort majeur s'impose pour mettre fin aux problèmes qui ont empêché le développement de l'Afrique et la font stagner depuis longtemps. En procédant plus ou moins de la manière habituelle, il est probable que l'on obtiendra des résultats plus ou moins identiques : en d'autres termes, la stagnation continuera. Après avoir réfléchi aux difficultés qui se présentent, nous pensons qu'il est nécessaire d'augmenter les dépenses publiques, dans des domaines essentiels tels que l'éducation, la santé et les infrastructures, de 75 milliards d'USD de plus par an, par le biais d'un vaste programme d'investissements publics et de dépenses sociales dans le cadre de différentes initiatives internationales, régionales et nationales.

2 Comme la capacité de l'Afrique d'absorber un volume important de ressources supplémentaires à court terme sera probablement limitée, nous proposons, après une analyse minutieuse des questions d'absorption, de verser la moitié des dépenses supplémentaires de 75 milliards d'USD d'ici à 2010. Bien qu'environ un tiers de cette augmentation puisse, et devrait, être financé par les gouvernements africains, l'essentiel des fonds devra provenir de la communauté internationale. Nous recommandons que la communauté internationale augmente les flux d'aide annuels en faveur de l'Afrique de 25 milliards d'USD par an au cours des trois à cinq prochaines années.

3 Les principaux acteurs d'un effort aussi important seront les Africains. Les pays africains qui avancent résolument vers l'amélioration de leurs politiques et qui prennent des mesures pour élargir les sources intérieures de financement et réformer les systèmes de gestion des finances publiques devraient bénéficier d'un soutien vigoureux de la part de la communauté internationale, qui honorerait ainsi ses engagements pris à Monterrey : « aucun pays sérieusement déterminé à faire reculer la pauvreté, à faire progresser la bonne gouvernance et à faire avancer la réforme économique ne se verra refuser la chance d'atteindre les OMD par manque de ressources ». Dans ce chapitre, nous nous concentrons sur l'importance du financement, mais dans le cadre de l'ensemble de mesures globales dont nous avons parlé dans les chapitres précédents. La perspective qui en découle est que, si l'aide en faveur de l'Afrique est appelée à augmenter à moyen terme parce que le versement des ressources allouées à la lutte contre la pauvreté et à la croissance sera accéléré, à plus long terme, la dépendance de l'Afrique vis-à-vis de l'aide extérieure devrait s'atténuer.

4 Dans la section suivante, nous montrons que l'Afrique a très peu de chances d'enregistrer la croissance rapide du développement financier et humain nécessaire pour arrêter ou inverser son déclin relatif sans une augmentation marquée de l'aide. Dans la

section 3, nous expliquons, justifications à l'appui, qu'une aide supplémentaire peut être utilisée efficacement. Dans la section 4, nous examinons le rapport entre une augmentation de l'aide et l'allégement de la dette. Enfin, à la section 5, nous réfléchissons aux options qui se présentent aux pays développés pour obtenir une augmentation de l'aide.

## 9.2 L'Afrique peut-elle financer une impulsion forte sans aide supplémentaire ?

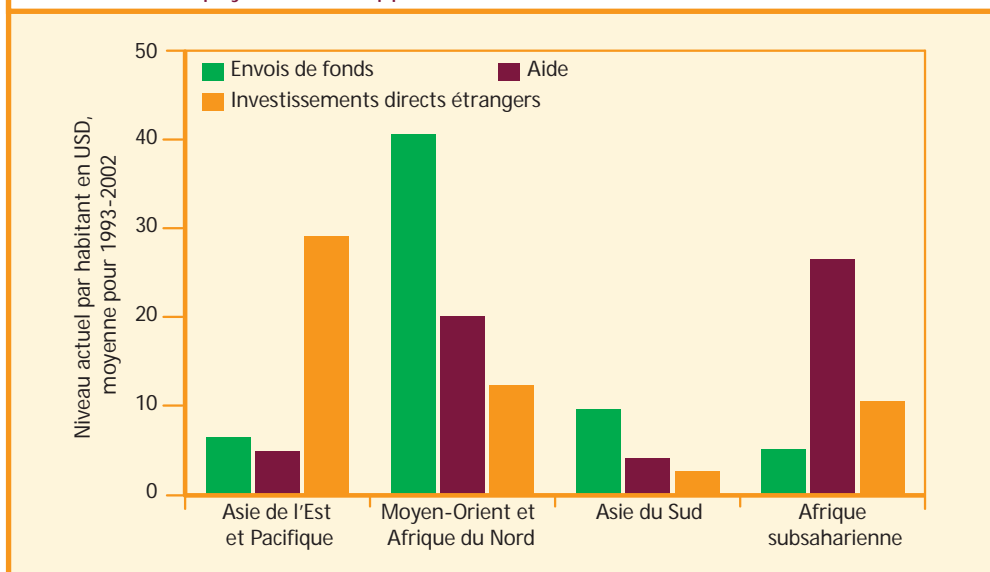
5 Comme la Chine et l'Inde l'ont montré, un pays à bas revenus peut connaître une croissance rapide sans beaucoup d'aide. En Chine, les taux d'épargne sont très élevés et le pays a réussi à attirer des capitaux privés importants, en particulier les investissements directs étrangers (IDE), tandis que l'Inde a attiré des envois de fonds conséquents (cf. graphique 9.1). L'Afrique peut-elle s'engager dans une de ces voies ?

### Les IDE peuvent-ils déclencher la croissance en Afrique ?

6 L'Afrique attire déjà les investissements directs étrangers. Comme le montre le graphique 9.2, les IDE dont a bénéficié l'Afrique subsaharienne n'ont pas été insignifiants par habitant. Par rapport à la Chine, cependant, les IDE en Afrique ne sont généralement pas associés à une croissance étendue.

7 Les IDE en Afrique sont principalement axés sur les industries extractives : le pétrole et les minerais. Comme le montre le graphique 9.2, trois pays (le Nigeria, l'Afrique du Sud et l'Angola) dominent et bénéficient de 59 % de tous les IDE visant l'Afrique subsaharienne. Les investissements dans les industries extractives prospèrent souvent dans les situations de risque et de mauvaise gouvernance parce que les entreprises peuvent obtenir des contrats très avantageux. Par exemple, lorsque le dirigeant rebelle Jonas Savimbi a été tué, ce qui a mis fin à la guerre civile en Angola, le cours des actions des sociétés ayant

Graphique 9.1 Envois de fonds, aide et investissements directs étrangers dans les pays en développement



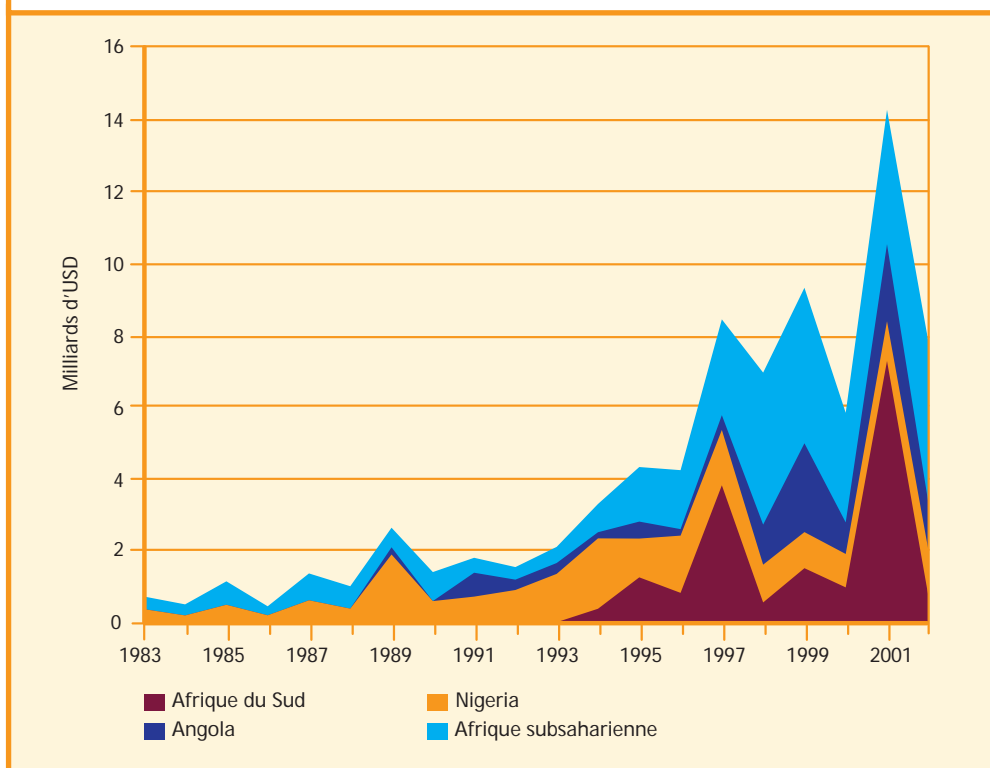
Sources : Banque mondiale, 2004a et 2004b.

des intérêts importants dans le secteur angolais du diamant a chuté<sup>1</sup>. La guerre rapportait à ces entreprises du secteur de l'extraction. Comme nous l'avons vu ailleurs dans ce rapport (chapitre 4), une stratégie de développement passant par les industries extractives est difficile et nécessite un degré élevé de transparence. C'est la raison pour laquelle la Commission demande un renforcement de l'initiative de transparence des industries extractives (chapitre 4), un accord sur une définition commune des « ressources sources de conflits » (chapitre 5) et une modification des principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales afin qu'ils couvrent leur comportement dans les situations de conflit (chapitre 5). Elle recommande également l'ONU maintienne une capacité de réserve l'autorisant à surveiller la situation et à appliquer des sanctions.

8 L'Afrique pourrait bénéficier d'un élargissement d'autres types d'IDE. Dans d'autres régions en développement, les sociétés internationales jouent rôle important dans le développement d'infrastructures telles que les télécommunications, l'électricité et l'eau, bien que leur contribution au financement soit peu importante du point de vue des infrastructures prises dans leur ensemble. Cela a commencé à se produire en Afrique, bien que de manière hésitante, les principaux succès ayant été enregistrés dans le secteur des télécommunications. Surtout, les IDE sont probablement appelés à jouer un rôle majeur dans la percée de bien des pays d'Afrique sur les marchés mondiaux des produits manufacturés.

9 Les investissements dans les infrastructures et dans les produits manufacturés destinés aux exportations sont très sensibles aux risques – contrairement aux industries extractives. Les infrastructures sont nécessairement réglementés, ce qui rend ces

Graphique 9.2 Les investissements directs étrangers bruts en Afrique subsaharienne



Source : Banque mondiale, 2004a.

investissements sensibles aux risques politiques. Les entreprises du secteur manufacturier travaillant dans le secteur des exportations ont des marges très réduites et sont particulièrement sensibles aux augmentations, même légères, des niveaux de risque. Pour que l'Afrique attire des IDE importants dans ces secteurs, un changement radical de la façon dont le risque est perçu au niveau international s'impose. Il est possible de surmonter en partie ce problème par une amélioration des modalités d'assurance du risque politique et, au chapitre 7, nous proposons un renforcement de l'Agence de garantie des investissements multilatéraux (AGIM). Cependant, la réalité est qu'une augmentation importante des IDE a plus de chances de suivre que de devancer le financement du développement africain. Les taux de croissance devront augmenter et les risques être jugés diminuer pour que le comportement des investisseurs internationaux change de manière marquée et, là encore, il est probable que leur réaction soit décalée par rapport aux améliorations économiques.

## Les envois de fonds peuvent-ils déclencher la croissance en Afrique ?

10 Les envois de fonds sont une source de financement essentielle pour les pays en développement. Au niveau mondial, ils sont passés de 20 milliards d'USD à près de 100 milliards d'USD entre 1983 et 2003, et ont depuis longtemps dépassé les flux de capitaux officiels. Ils constituent désormais la deuxième source de fonds de développement après les IDE<sup>2</sup>. Leurs flux à destination des pays les plus pauvres sont contre-cycliques (ce qui n'est pas le cas des flux de capitaux privés) et sont plus stables et également répartis entre les pays. Les envois de fonds représentent donc une source de financement très intéressante. L'Afrique reçoit un volume d'envois de fonds nettement inférieur à d'autres régions en développement. Pourquoi et que faire à ce sujet ?

11 Les envois de fonds nécessitent des expéditeurs : c'est-à-dire des immigrés touchant de bons revenus dans des pays à revenus élevés. Le niveau relativement bas des envois de fonds africains s'explique de plusieurs façons. L'Afrique reçoit peu d'envois de fonds parce que, par rapport à d'autres régions, ses immigrés sont relativement peu nombreux. Les migrations internationales sont actuellement très restreintes. Telle est la grande différence entre la mondialisation du XIXe siècle et celle d'aujourd'hui. Les obstacles juridiques à la migration rendent les envois de fonds réguliers difficiles pour bien des immigrés, par les voies officielles notamment. Par ailleurs, les immigrés africains ont tendance à toucher des revenus plus faibles que les immigrés plus diplômés d'autres régions et sont par conséquent moins en mesure d'effectuer des envois de fonds. En outre, les conditions financières en Afrique ne facilitent pas toujours les choses. Le coût des envois de fonds est souvent élevé et détenir des dépôts dans le secteur financier national peut être jugé risqué. La réforme du secteur financier, l'amélioration du climat des investissements et de l'accès aux TIC pourraient par conséquent augmenter les volumes d'envois de fonds.

12 Le renforcement des réformes des secteurs de l'éducation et de la finance prendra du temps. Les envois de fonds sont pour l'essentiel proportionnels au nombre d'émigrants et ont par conséquent peu de chances de devenir aussi importants pour l'Afrique que pour l'Asie du Sud dans un avenir prévisible. Par conséquent, une réponse positive viendra probablement après un certain laps de temps, lorsque l'amélioration du climat des investissements aura commencé à prendre effet.

## **L'inversion de la fuite des capitaux peut-elle déclencher la croissance en Afrique ?**

13 La fuite des capitaux est plus importante en Afrique que dans n'importe quelle autre région, par rapport aux richesses disponibles<sup>3</sup>. Si ces capitaux pouvaient revenir en Afrique, cela ferait une grande différence dans la capacité de l'Afrique de financer son développement. Comment s'explique la fuite des capitaux africains et comment l'inverser ?

14 Une des raisons principales est la corruption. Une mesure importante que les gouvernements des pays développés peuvent prendre est d'aider les pays africains à empêcher leurs fonctionnaires de piller les biens publics. Il importe de modifier la législation et les pratiques afin d'obliger les banques internationales à informer les autorités compétentes des dépôts litigieux qu'elles détiennent et à les rapatrier. La Commission a proposé des mesures allant dans ce sens au chapitre 4.

15 La fuite des capitaux s'explique également par le niveau d'endettement élevé. Comme nous le verrons à la section 4 de ce chapitre, un niveau d'endettement élevé signale des taxes futures élevées (les gouvernements cherchant à augmenter leurs recettes pour régler le service de la dette), ce qui à son tour pousse les gens à faire sortir leur argent du pays. Là encore, les gouvernements des pays développés peuvent jouer un rôle à cet égard, en réduisant les niveaux d'endettement.

16 Mais la fuite des capitaux s'explique également par les conditions purement nationales, telles que le niveau de risque élevé perçu et le climat peu favorable aux investissements. En Afrique, le faible niveau de sécurité des biens et des personnes dans certains pays, dû aux conflits violents et à la criminalité, a une influence à cet égard. Il est possible de remédier à ces problèmes, mais cela prendra du temps. Comme pour les IDE et les envois de fonds, l'inversion de la fuite des capitaux peut s'avérer très bénéfique, mais elle a plus de chances de résulter du développement plutôt que de le tirer. Comme nous le verrons à la section 3 ci-dessous, les données disponibles montrent que l'aide fait directement partie de la solution au problème de la fuite des capitaux.

## **Une augmentation de l'épargne des Africains peut-elle déclencher la croissance en Afrique ?**

17 À une moyenne de 16 % du PIB, les taux d'épargne sont faibles en Afrique<sup>4</sup>. De toute évidence, ils devront nettement augmenter pour financer les niveaux d'investissement élevés nécessaires pour une croissance rapide soutenue. L'augmentation de l'épargne peut provenir des ménages comme des pouvoirs publics.

18 Est-ce qu'une augmentation importante de l'épargne des ménages stimulerait la croissance en Afrique ? La principale raison pour laquelle nous en doutons est que la consommation des ménages est déjà très faible : le bas niveau de consommation est la manifestation visible de la pauvreté. Pour que l'épargne des ménages parvienne à stimuler des taux de croissance élevés en Afrique, le niveau de consommation déjà faible devrait diminuer davantage encore. Une telle réduction n'est de toute évidence pas désirable. En effet, lorsque les niveaux de revenus sont bas, la distinction entre la consommation et l'investissement est floue : une réduction de la consommation de denrées alimentaires aura des répercussions sur la santé et la capacité de travailler. Par conséquent, les dépenses alimentaires peuvent être considérées comme un investissement. L'augmentation de l'épargne privée constituera une utilisation nécessaire des revenus supérieurs, mais elle découlera de la croissance des revenus au lieu de la tirer.

19 D'après les estimations disponibles pour les pays en développement, un doublement du revenu par habitant augmente l'épargne privée à long terme de 10 % du revenu

disponible<sup>5</sup>. Une analyse des comportements d'épargne des ménages dans les pays en développement confirme que la capacité d'épargner augmente nettement seulement une fois un certain seuil de consommation atteint<sup>6</sup>. L'importance d'avoir un secteur financier solide pour stimuler l'épargne ne devrait toutefois pas être sous-estimée<sup>7</sup>.

20 Il existe une autre solution pour augmenter les taux d'épargne nationaux : les pouvoirs publics pourraient utiliser les recettes fiscales pour les investissements publics. Pour que l'épargne publique entraîne la croissance, les pouvoirs publics devraient soit réduire leurs dépenses de consommation publique soient augmenter les recettes fiscales.

21 D'une manière générale, il est difficile de voir où les gouvernements africains pourraient se permettre une réduction notable de la consommation publique. Il serait possible de les aider à mieux gérer les questions de sécurité en vue de réduire leurs budgets militaires, mais ces dépenses sont déjà assez réduites par rapport aux normes internationales<sup>8</sup>. Même des réductions importantes auraient peu de chances de libérer plus de 1 % du PIB. Une grande partie des dépenses courantes est consacrée à des éléments non discrétionnaires tels que le paiement des intérêts (13,5 % des dépenses totales en 2002) et des salaires (24,2 %)<sup>9</sup>. Comme pour la consommation privée, l'essentiel des dépenses courantes des gouvernements africains devrait peut-être être considéré comme un investissement : les dépenses de santé et d'éducation construisent « le capital humain » et les dépenses de police et du système judiciaire améliorent le climat des investissements.

Tableau 9.1 : Recettes fiscales moyennes des administrations centrales : pays en développement 1994-1998 (en % du PIB)

| Région                      | Taxe/PIB (en %) |
|-----------------------------|-----------------|
| Asie de l'Est et Pacifique  | 10,0            |
| Amérique latine et Caraïbes | 16,8            |
| Asie du Sud                 | 9,2             |
| Afrique subsaharienne       | 19,4            |
| Europe et Asie centrale     | 20,1            |

Remarque : il convient de noter que ces chiffres portent sur les administrations centrales. L'Inde, par exemple, a considérablement décentralisé son système fiscal et le chiffre indiqué pour l'Asie du Sud pourrait donc être inférieur à la réalité.

Source : Banque mondiale, 2004b.

22 Les gouvernements africains ont-ils la possibilité d'augmenter les recettes fiscales ? Est-ce qu'une impulsion forte des investissements publics pourrait être financée par les contribuables africains plutôt que par les contribuables des pays développés ? La comparaison entre les régions présentée dans le tableau 9.1 nous amène à penser que les recettes fiscales moyennes en Afrique sont déjà globalement en accord avec celles des autres régions en développement. En effet, étant donné les revenus relativement bas, l'effort fiscal de l'Afrique est relativement important. D'après une étude récente portant sur 120 pays sur une période de 20 ans, le ratio taxe/PIB moyen s'élève à 20 %<sup>10</sup>. En 2002, ce ratio était de 19,4 % dans les pays d'Afrique subsaharienne<sup>11</sup>.

23 Dans les pays d'Afrique subsaharienne les plus pauvres, la situation est différente. Bien que les taux d'imposition soient comparables au plan international, les recettes fiscales générées ne sont pas élevées en raison de la structure des économies africaines. Une part importante du PIB estimé de l'Afrique est générée par les activités de « subsistance », telles

que la production de denrées alimentaires, de produits agricoles et d'objets d'artisanat consommés dans les ménages. De telles activités sont en soi difficiles à taxer. Le secteur « formel » de l'économie, qui est la base d'imposition normale, est souvent très réduit. En effet, à l'extrémité imposable de l'éventail d'activités, l'Afrique a des niveaux d'imposition plutôt élevés. Une indication importante de cela est qu'une part élevée de ses recettes fiscales provient des taxes sur le commerce international, dont la part est beaucoup plus élevée que dans n'importe quelle autre région<sup>12</sup>. Ces taxes sont généralement jugées dommageables : les pays développés, bien que tirant une part nettement plus élevée de recettes fiscales du PIB, ont pratiquement éliminé les taxes sur le commerce. Augmenter davantage encore ces taxes risquerait de nuire à l'activité économique.

24 Les recettes fiscales en Afrique devront progressivement augmenter afin de financer des niveaux plus élevés de dépenses publiques. Mais pour que cette augmentation complète le processus de croissance au lieu de l'empêcher, un pays doit d'abord construire la base d'imposition de l'économie. La croissance elle-même est le facteur le plus important qui augmente la base d'imposition, mais cette dernière peut également s'élargir par le développement du secteur formel. Pendant cette « première phase », les taxes doivent rester modérées. Même lorsque le secteur formel représentera une partie plus importante de l'économie, il faut une phase de développement de la conformité fiscale et de l'intégrité du système de prélèvement de recettes<sup>13</sup> au cours de laquelle des taux d'imposition modérés devraient être maintenus.

25 En résumé, il est toujours possible d'augmenter les recettes fiscales mais il n'est pas toujours conseillé de le faire. À mesure que la croissance s'enracine, que l'économie moderne se développera et que la réforme de l'administration fiscale progressera, il sera possible d'augmenter les recettes sans porter préjudice à la croissance, et les efforts soutenus accomplis en ce sens devraient se poursuivre. Si l'aide ouvre la voie, les recettes pourront suivre et en définitive la remplacer. Ainsi, il faudra compter sur l'assistance externe à moyen terme, mais à long terme cela ne sera nécessaire que si l'aide et les réformes ne parviennent pas à enclencher le processus de croissance.

## Conclusion

26 Comme nous l'avons vu au chapitre 2, l'Afrique a stagné entre 1970 et 2000. Une augmentation insignifiante de l'aide ne permettra pas à l'Afrique de sortir de la stagnation. Une impulsion forte est nécessaire et une partie essentielle de cette impulsion forte doit être une augmentation majeure des investissements. Dans cette section, nous avons réfléchi à des manières de financer une augmentation majeure des investissements autrement qu'en augmentant l'aide. Nous n'avons pas trouvé d'autre solution crédible.

## 9.3 Comment l'aide supplémentaire peut-elle être la plus efficace ?

27 Les efforts visant à recentrer le secteur public africain sur les investissements d'infrastructure, de santé, d'éducation et de formation, et sur la stimulation des activités du secteur privé devraient dans un premier temps être financés par l'aide principalement<sup>14</sup>. Les données disponibles permettent-elles de penser que de telles dépenses seraient efficaces ? Un point de départ raisonnable consiste à déterminer dans quelle mesure l'aide a été efficace en Afrique dans le passé. Nous avons remarqué que nombre des faiblesses des programmes d'aide qui ont été identifiées peuvent être rectifiées, ce qui signifie que l'aide pourrait être nettement mieux utilisée à l'avenir qu'elle ne l'a été dans le passé. Cependant, les résultats passés constituent une référence utile.



### 9.3.1 Aide : bilan des réalisations

#### **Les projets financés par l'aide en Afrique ont généralement eu un taux de rendement élevé.**

28 De toutes les agences d'aide, la Banque mondiale est celle qui réalise les analyses les plus rigoureuses des rendements de ses projets. D'après ses conclusions, le taux de rendement économique moyen en Afrique a été de 22 % au cours de la période 1994-2003<sup>15</sup>. Ses projets ont également abouti à une nette amélioration en termes de durabilité et d'impact sur le développement des institutions<sup>16</sup>.

#### **L'aide augmente l'accès à l'éducation et améliore les résultats éducatifs.**

29 Le soutien budgétaire offert à la Tanzanie a permis au gouvernement tanzanien de doubler ses dépenses d'éducation par habitant, comme indiqué dans ses stratégies de lutte contre la pauvreté entre 1999 et 2003<sup>17</sup>. Cette aide extérieure, allègement de la dette compris, a permis au gouvernement tanzanien d'adopter une politique d'enseignement gratuit et obligatoire en 2002, qui a bénéficié à 1,6 million d'enfants<sup>18</sup>. L'augmentation de l'aide permet aux gouvernements de nombreux autres pays d'Afrique d'abolir les frais de scolarité dans les écoles primaires et d'élargir l'accès à l'éducation.

30 D'après une étude du service d'évaluation opérationnelle de la Banque mondiale portant sur le soutien de la Banque mondiale à l'éducation au Ghana sur une période de 15 ans, les niveaux de scolarisation ont augmenté de 10 %. La qualité de l'enseignement s'est également améliorée : auparavant, près des deux tiers des élèves sortant de l'école primaire ne savaient ni lire ni écrire (ils ne répondaient correctement qu'à un maximum de deux questions sur huit dans un questionnaire à choix multiples simple en anglais), ce chiffre n'était plus que de un sur cinq en 2003. Les bénéfices éducatifs ont été clairement liés à l'amélioration de la qualité des écoles (meilleures infrastructures), au nombre plus élevé d'enseignants formés et à la plus grande disponibilité des manuels scolaires<sup>19</sup>.

31 En Éthiopie, un soutien externe marqué en faveur du développement des infrastructures, des salaires des enseignants et de la formation des enseignants a permis au niveau de scolarisation primaire brut d'augmenter de passer de 20 % en 1991 à 63 % en 2003. Les progrès ont été particulièrement notables dans les zones rurales et chez les filles, qui représentent maintenant 40 % des élèves des écoles primaires<sup>20</sup>.

32 Le soutien à la stratégie éducative de la Zambie a donné de bons résultats dans tout le secteur. Grâce à une augmentation des dépenses publiques d'éducation, qui sont passées de 2,6 à 4,3 % du PIB, l'accessibilité et la qualité de la formation traditionnelle et professionnelle s'est améliorée, tant dans les secteurs non formels que dans les jardins d'enfants et au niveau du développement de la capacité de gestion. Cette réussite s'explique par le recours à une démarche participative visant en particulier à s'attaquer au problème de l'inégalité des sexes : la scolarisation brute des filles a plus que doublé et est ainsi passée de 35 à 75 % entre 1980 et 2000<sup>21</sup>.

#### **L'aide améliore l'accès aux services médicaux et les résultats de santé.**

33 Grâce à l'aide, l'administration ougandaise de la santé est parvenue à rendre pratiquement tous les soins gratuits et à élargir l'accès aux services médicaux de base : depuis 2000, les consultations externes ont augmenté de 87 % et les taux de vaccination ont augmenté de 78 %<sup>22</sup>. Dans les pays touchés par les conflits, tels que la République démocratique du Congo, l'aide a touché des millions d'enfants en 2001, les efforts de vaccination ont été maintenus et le nombre des cas de polio signalés est passé de 603 à zéro en 12 mois<sup>23</sup>.

34 Dans le secteur zambien de la santé, l'aide extérieure a permis aux dépenses publiques par habitant de passer de 10 USD en 2000 à 17 USD en 2003. La baisse des résultats semble avoir été interrompue et dans certains cas inversée, grâce à la vaccination, le recours aux contraceptifs et les soins prénataux, par exemple. La mortalité infantile (avant l'âge de 12 mois) est passée de 107 à 95 (pour 100 000 naissances) et la mortalité des moins de cinq ans est passée de 191 à 168 (pour 100 000 naissances) pendant la période 1987-1991 à 1997-2001<sup>24</sup>.

35 L'éradication de la variole est, dans une large mesure, le résultat de plus de 100 millions d'USD de dépenses d'aide ciblées. Les progrès accomplis dans l'éradication de la polio sont également le fruit d'activités financées au niveau international : en 2001, plus de 575 millions d'enfants de moins de cinq ans ont été vaccinés contre la polio dans 94 pays et une bonne partie de cet effort a été financée par l'aide<sup>25</sup>.

### **Plusieurs pays d'Afrique ont enregistré une croissance rapide et un recul de la pauvreté grâce au soutien de programmes d'aide importants.**

36 Au Mozambique, dans les années 1990, lorsque l'aide représentait environ 50 % du PIB, la croissance du PIB a atteint le chiffre étonnant de 12 %. Surtout, les taux de croissance élevés du Mozambique se sont maintenus lorsque le ratio d'aide a brusquement baissé, ce qui permet de penser que l'aide a permis de jeter les fondements d'une croissance soutenable<sup>26</sup>. D'après les enquêtes menées auprès des ménages, l'incidence de la pauvreté est passée de 69,4 % en 1996/1997 à 54,1 % en 2002/2003, et un nombre disproportionné de pauvres des zones rurales sont sortis de la pauvreté. Le pourcentage des ménages équipés de latrines est passé de 31 % à 41 % et le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans est passé de 277 à 135 pour 1 000 naissances viables entre 1994 et 2002. Entre 1999 et 2003, le nombre total d'élèves du primaire et du secondaire a augmenté de 43 %<sup>27</sup>.

37 Peu de pays ont un ratio aide/PIB aussi élevé, mais il existe d'autres grandes réussites. L'Ouganda, qui a touché plus de 20 % du PIB en aide au début des années 1990, a enregistré des taux de croissance de plus de 7 % tout au long de la décennie et vu la part des personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté baisser de 20 points de pourcentage. Dans d'autres domaines, l'Ouganda a également bien progressé : le taux de prévalence du VIH est passé du niveau estimé de 20 % en 1991 à 6,5 % en 2001 et le taux de scolarisation net dans les écoles primaires est passé de 62 % en 1992 à 98 % en 2003<sup>28</sup>. L'aide perçue par le Ghana au cours des 20 années passées représente environ 10 % du PIB et la croissance a atteint près de 5 % au cours de cette période. En outre, les niveaux de pauvreté sont passés de 51,7 % en 1991/1992 à 39,5 % en 1998/1999. La part de la population rurale du Ghana ayant accès à de l'eau salubre est passée de 40 % en 2000 à 47 % en 2003<sup>29</sup>. Depuis le génocide d'il y a 10 ans, le Rwanda a accompli des progrès énormes : la paix est revenue, la croissance économique récente a dépassé les 6 % et l'incidence de la pauvreté est passée d'environ 70 % en 1994 à moins de 60 % en 2001, les niveaux d'aide s'étant maintenus à plus de 15 % du PIB<sup>30</sup>.

### **Les études menées sur plusieurs pays montrent que l'aide soutient la croissance.**

38 Les exemples susmentionnés sont compatibles avec les données plus agrégées. Les analyses économétriques montrent pour l'essentiel que l'aide augmente la croissance<sup>31</sup>. D'après une étude poussée récente<sup>32</sup>, l'aide à « impact à court terme » – c'est-à-dire le soutien budgétaire et aux programmes, ainsi que l'aide au développement des infrastructures, à l'agriculture et à d'autres secteurs de production – a augmenté la croissance en Afrique de plus de 1 %. En d'autres termes, sans aide, l'Afrique aurait connu un sérieux déclin<sup>33</sup>. L'efficacité de l'aide ne dépend pas beaucoup de la situation de chaque pays, bien que (ce qui n'est guère surprenant) l'aide ait tendance à donner de meilleurs résultats dans les pays où les politiques, les institutions et la gouvernance sont meilleures.

### **L'aide augmente les investissements.**

39 L'aide a un effet résolument positif sur les investissements. D'après une étude réalisée par Collier et Dollar (2004: 268), un pays en développement type (c'est-à-dire, dans cette étude, un pays touchant une aide équivalent à environ 2 % du PIB réel en parité de pouvoir d'achat et ayant adopté des politiques moyennes), 1 % du PIB d'aide en plus est associé à une augmentation des investissements bruts de 0,9 %. L'aide ne remplace pas la politique, mais la complète : dans les environnements politiques plus favorables, l'effet positif de l'aide sur les investissements est multiplié par deux.

### **L'aide réduit la fuite des capitaux.**

40 Proportionnellement à ses richesses, l'Afrique connaît une fuite des capitaux plus importante que n'importe quelle autre région. Bien que certaines personnes accusent l'aide d'alimenter la fuite des capitaux, des études récentes montrent précisément l'inverse : l'aide réduit nettement la fuite des capitaux<sup>34</sup>. L'aide augmente proportionnellement les mouvements des capitaux privés parce que ceux qui détiennent la richesse choisissent de conserver leur capital dans la monnaie locale lorsqu'ils perçoivent une amélioration du climat des investissements. Chaque dollar d'aide donne lieu à des investissements nationaux équivalents de 0,40 USD qui auraient peut-être quitté le pays autrement.

### **L'aide aide les pays à améliorer les institutions et la gouvernance.**

41 D'après des études récentes, une aide appropriée arrivant au bon moment augmente nettement les chances d'un pays de transformer durablement ses institutions et sa gouvernance<sup>35</sup>. Avec une assistance technique soigneusement étudiée et des services éducatifs allant au-delà du primaire, l'aide peut améliorer l'environnement institutionnel. Un exemple de ce processus graduel de transformation assistée par une aide appropriée est le Ghana, pays qui subissait des coups d'état à répétition et qui est devenu une démocratie avec une croissance soutenue. Un autre exemple est la transformation de l'Éthiopie au cours des 10 années passées. Les expériences du Ghana, de l'Éthiopie et du Mali sont décrites plus en détail aux annexes 1, 2 et 3 de ce chapitre.

### **L'aide contribue à la réduction des conflits violents et à la reconstruction des sociétés qui sortent d'un conflit.**

42 L'aide peut contribuer à la prévention des conflits grâce à ses effets sur la croissance et sur le niveau de revenu, lesquels sont des facteurs de réduction des risques clé<sup>36</sup>. Une aide importante et soutenue est essentielle à la reconstruction des pays qui sortent d'un conflit. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, la capacité de l'aide de réaliser ce potentiel dépend du moment et du type de financement. Pour être efficaces dans la prévention des conflits, les décisions d'aide doivent s'appuyer sur une compréhension des moteurs potentiels des conflits violents dans les pays bénéficiaires, en particulier ceux qui sortent d'un conflit. Un financement rapide en vue de répondre aux besoins à court terme est essentiel mais, pour contribuer à la stabilité et au développement à long terme, l'aide doit se maintenir pendant au moins une dizaine d'années après la fin de la guerre<sup>37</sup>. La coordination des donateurs est particulièrement importante pour renforcer l'efficacité dans les pays qui sortent d'un conflit. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, dans le cas du Mozambique, les réponses innovantes de la communauté internationale ont été d'une aide considérable. Le Rwanda est un autre exemple récent d'assistance post-conflit efficace. Une analyse plus poussée de ces questions figure au chapitre 5, ainsi que nos recommandations sur la manière de rendre l'aide plus efficace dans la réduction du risque de conflits violents et dans la consolidation de la paix après la cessation des conflits.

### Encart 9.1 Aide, croissance et pauvreté dans un environnement post-conflit : le cas du Rwanda

Les environnements post-conflit présentent des difficultés particulières au niveau du versement d'une aide efficace. Le cas du Rwanda, qui a connu la guerre civile et le génocide entre 1990 et 1994, montre qu'un pays sortant d'un conflit peut faire un usage productif de l'aide. En outre, l'aide a été efficace non seulement du point de vue humanitaire, mais aussi en ce qu'elle a stimulé la croissance économique et réduit la pauvreté pendant une période prolongée.

Le graphique 9.3 montre que le Rwanda est parvenu à rétablir les niveaux de revenu par habitant réel d'avant le génocide en 2001. La croissance économique a été soutenue tout au long des 10 années qui ont suivi le conflit. L'aide reçue a été importante et a atteint son plus haut niveau en 1995 (54 % du PIB), mais le niveau moyen s'élève à près de 20 % pour la période 1997-2001. La gestion des finances publiques (des recettes en particulier) et la macro-économie sont généralement considérées bonnes au Rwanda.

Les études réalisées par la Banque mondiale sur les tendances de la croissance dans les pays sortant d'un conflit montrent que l'intensité de la reprise économique du Rwanda pendant les 2-3 années qui ont suivi le génocide a été plus élevée que pour les autres guerres civiles, ce en dépit de la destruction quasi totale des capitaux et du bilan des victimes extrêmement élevé<sup>39</sup>. Le FMI reconnaît de plus en plus qu'il pourrait être justifié d'augmenter l'aide dans les pays qui sortent d'un conflit au-delà des niveaux qu'il considère normalement compatibles avec des politiques fiscales soutenables<sup>39, 40</sup>.

La réussite de l'effort de croissance peut également être attribuée à la reconstruction rapide des principales institutions. Même si les personnes instruites étaient une cible explicite des auteurs du génocide, l'évaluation institutionnelle et politique globale du Rwanda a permis de constater une des augmentations les plus rapides de toute l'Afrique subsaharienne, le pays étant maintenant nettement au-dessus de la moyenne pour l'Afrique subsaharienne.

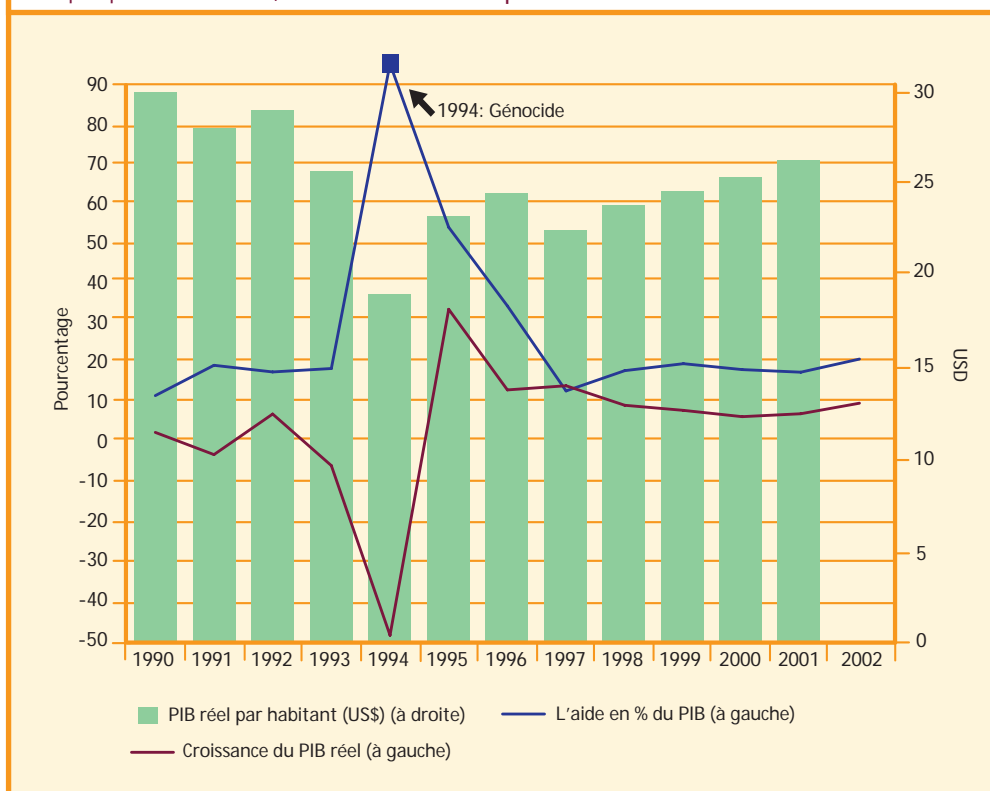
### L'aide aide les pays à faire face au choc des prix à l'exportation

43 Par rapport aux autres régions, l'Afrique est beaucoup plus exposée aux variations du cours des marchandises destinées à l'exportation. Lorsque les cours s'effondrent, comme cela se produit périodiquement, les économies se contractent. Les études montrent que l'aide est particulièrement précieuse pour les économies les plus sujettes aux chocs, notamment lorsque son versement coïncide avec les chocs, car elle protège l'économie contre la contraction<sup>41</sup>.

### 9.3.2 Possibilités d'amélioration de l'efficacité de l'aide

44 Les données relatives à l'efficacité de l'aide reflètent nécessairement la situation passée de l'Afrique et les pratiques d'aide passées. La croissance de l'Afrique n'a pas été vigoureuse en dépit des volumes d'aide importants versés dans le passé. Cela s'explique en grande partie par la mauvaise qualité de l'aide versée et par la mauvaise gouvernance. Les conditions nécessaires pour une utilisation plus productive de l'aide en Afrique se sont améliorées ces dernières années, ce qui autorise à penser que l'aide aurait actuellement de meilleurs résultats que dans le passé. Depuis la fin de la guerre froide, l'aide est plus explicitement versée aux pays bénéficiaires pour le financement du développement<sup>42</sup>. Les donateurs sont davantage axés sur la lutte contre la pauvreté, comme le montre l'allègement de la dette accordée dans le cadre de l'initiative PPTE II, la plus grande

Graphique 9.3 L'aide, la croissance et la pauvreté au Rwanda



Sources : Banque mondiale, 2004c.

sélectivité de l'aide et l'adoption de stratégies de lutte contre la pauvreté. De nombreux pays d'Afrique ont connu une période prolongée de stabilité macro-économique, de croissance économique raisonnable et d'amélioration de la gouvernance politique et économique. Les institutions régionales sont mieux en mesure de guider l'assistance de manière à améliorer les conditions d'une croissance à plus long terme.

45 En dépit de ces améliorations, le système d'allocation de l'aide aux pays africains reste désordonné, mal coordonné et vague, à un point qui devrait être jugé inacceptable. L'aide provient de nombreux donateurs, qui ont chacun des objectifs différents souvent opaques. En outre, les fonds sont fournis sous différentes formes, s'accompagnent de nombreuses conditions complexes qui sont souvent d'une valeur douteuse et sont versés aux pays de manière imprévisible<sup>43</sup>. À l'heure actuelle, il est impossible d'affirmer que l'intégralité de l'aide versée l'est principalement dans le but de lutter contre la pauvreté – dans le sens des OMD par exemple. Comme l'indique Birdsall (2003), les donateurs continuent à commettre des erreurs qui, dans le meilleur des cas, réduisent l'efficacité de l'aide et, dans le pire des cas, nuisent aux perspectives de développement à long terme des pays bénéficiaires.

46 Un mécanisme est nécessaire pour permettre à un large éventail de pays de bénéficier d'une assistance appropriée et pour permettre aux pays africains de jouer un plus grand rôle dans les décisions d'allocation et dans la recommandation des critères à adopter. **Recommandation :** pour améliorer la qualité de l'aide, une discussion annuelle devrait avoir lieu entre les ministres du Développement des pays de l'OCDE et les ministres africains des Finances, ainsi qu'avec les représentants de la société civile et

des organisations internationales. Ils devraient ainsi réfléchir aux critères d'allocation de l'aide et formuler des suggestions en vue d'en améliorer la distribution, y compris entre les pays à bas et moyens revenus. Dans les pays où la gouvernance et les institutions sont plus faibles, les donateurs devraient chercher à fournir des niveaux d'aide suffisants et efficaces par les canaux appropriés, en gardant à l'esprit qu'il est nécessaire d'éviter de nuire aux systèmes nationaux et/ou à la soutenabilité à long terme. Un mécanisme de dialogue annuel permettrait d'avoir un forum régional où différentes mesures de soutien devant être prises par la communauté internationale pourraient être examinées, y compris le volume et la forme du financement (cf. annexe 4).

47 Une étude réalisée pour la Commission a tiré les conclusions suivantes :<sup>44</sup>

- (a) *Mauvais alignement* : l'aide est rarement alignée sur les cycles budgétaires nationaux des pays bénéficiaires. Les engagements des donateurs restent imprévisibles et sont rarement pluriannuels (bien que l'assistance multilatérale soit plus prévisible et canalisée de manière plus fiable vers les secteurs prioritaires par le biais des budgets). D'après les gouvernements africains, les ressources des donateurs ne sont pas suffisamment souples pour leur conférer la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour modifier l'allocation des fonds et faire face aux nouvelles priorités dictées par les chocs exogènes ;
- (b) *Les priorités des donateurs passent avant celles des bénéficiaires* : les conditions imposées par les donateurs (en particulier les IFI et la BAD) restent importantes et peuvent être incompatibles avec les priorités nationales de performance et de politique des pays bénéficiaires. Les pays africains ont dans l'ensemble le sentiment que les conditionnalités de politique économique se sont alourdies avec les documents de stratégie de lutte contre la pauvreté. Certains donateurs continuent à canaliser des ressources vers des projets non prioritaires (sélectionnés par les donateurs) ;
- (c) *Complexité des procédures* : dans l'ensemble, les procédures de décaissement, de compte-rendu, de surveillance et de suivi des IFI, des institutions multilatérales et des donateurs sont contraignantes et lourdes. Elles prennent beaucoup de temps et sont sources de retards.

48 Les conclusions de l'étude font ressortir les enseignements qui ont été tirés de la manière dont l'aide est versée et soulignent qu'il reste beaucoup à faire pour les mettre en pratique. En reprenant ces enseignements, nous suggérons ce qui suit :

- (a) La manière la plus efficace de verser l'aide consiste à passer par le soutien budgétaire direct (SBD). Le SBD soutient directement les priorités de développement des gouvernements et maintient les frais de transaction au minimum. Le SBD devrait être prévisible et à long terme. Il suppose également qu'une stratégie de développement très claire ait été adoptée. Il ne fonctionne que si le système budgétaire est ouvert et transparent. Les gouvernements doivent indiquer clairement de quelle manière (et avec quel degré d'efficacité) les ressources ont été utilisées, non seulement dans le but de se conformer aux obligations de reddition de comptes, mais aussi afin de faciliter la détermination des allocations futures.
- (b) Lorsque ces conditions ne sont pas entièrement remplies, l'appui aux programmes (soutien technique et financier en faveur d'un secteur particulier) peut être plus approprié. Lorsque l'environnement global est peu favorable à l'une ou l'autre de ces formes d'assistance, le soutien à des projets spécifiques peut être plus approprié. Dans la mesure du possible, nous encourageons les donateurs à passer de l'appui aux projets à l'appui aux programmes, et de l'appui aux programmes au soutien budgétaire. Dans tous les cas, chaque fois qu'une assistance aux projets est offerte, elle doit être entièrement compatible avec les priorités de développement du gouvernement.

- (c) Dans les États « fragiles », il est possible qu'aucune de ces options ne puisse être envisagée, soit parce qu'il n'existe pas de gouvernement efficace, soit parce qu'il est impossible de rendre correctement compte des ressources. Dans de tels cas, il peut s'avérer nécessaire d'offrir un soutien (provenant des gouvernements donateurs ou passant par des intermédiaires) directement aux ONG et aux organisations de la société civile (voir également la section 9.3.5).

### 9.3.3 Amélioration de la qualité de l'aide

49 En ce qui concerne l'influence de la qualité de l'aide sur le développement en Afrique, Elbadawi et Gelb déclarent<sup>45</sup> : « si la qualité de l'aide en Afrique subsaharienne augmentait de 24 % (pour atteindre le niveau moyen des pays dépendant de l'aide de l'échantillon), la croissance du PIB par habitant en Afrique subsaharienne augmenterait d'environ 1,8 % par an ». L'effet de l'amélioration de la qualité de l'aide offerte à l'Afrique subsaharienne est donc très profond. La Commission estime qu'il est à la fois faisable et important d'améliorer radicalement l'efficacité de l'aide. À cette fin, elle propose les recommandations suivantes.

50 Recommandation : l'aide versée à l'Afrique devrait principalement l'être sous la forme de subventions.

51 Les subventions présentent deux grands avantages par rapport aux prêts. Elles ne se transforment pas en problèmes d'endettement futurs et elles offrent une plus grande souplesse quant au choix du bénéficiaire. Le volume des subventions accordées à un pays ne doit être limité que par sa capacité d'absorber l'aide efficacement, alors que les prêts sont limités par des considérations de soutenabilité de la dette. Après plusieurs séries d'allègements de l'aide, il est difficile d'effectuer des calculs de soutenabilité de l'aide sérieux. La crédibilité de nouveaux prêts officiels en faveur de l'Afrique sera compromise si les créanciers comme les emprunteurs ne tiennent pas du tout compte des perspectives de remboursement. L'aide, il de faire face à la réalité que de nuire à la capacité d'emprunt de l'Afrique.

52 Les prêts sont soumis à différentes considérations, dont le statut de l'emprunteur et, en Afrique subsaharienne, cela signifie généralement que seuls les gouvernements de niveau national peuvent prétendre à un financement. Les subventions peuvent répondre à un éventail de besoins plus large. La majorité des infrastructures régionales sont mieux pourvues par des entités supra-nationales basées sur des groupements régionaux, auxquelles les systèmes multilatéraux ne peuvent pas prêter. De même, des entités sous-nationales telles que les administrations locales assument souvent la responsabilité première de la prestation de services, mais ne sont pas nécessairement considérées par les donateurs comme des entités appropriées pour contracter des dettes. Souvent, ce sont les organisations religieuses qui assurent les prestations de service les plus rentables : lorsque les systèmes gouvernementaux sont très faibles, les subventions accordées à ces organisations non gouvernementales seront probablement mieux utilisées que les prêts accordés au gouvernement.

53 La quasi totalité de l'aide bilatérale et la totalité de l'aide de la Commission européenne se présente déjà sous la forme de subventions. La principale source de prêts est la Banque mondiale. Bien que les prêts de la Banque mondiale soient consentis à des conditions de faveur, la part des subventions dans les prêts qu'elle accorde a nettement diminué en raison de la baisse des taux d'intérêt mondiaux. L'aide offerte par la Banque mondiale est plus focalisée sur les pays les plus pauvres que l'aide d'autres programmes, ce qui signifie que le système actuel aboutit à un résultat paradoxal : les prêts ont tendance à viser les pays plus pauvres alors que les subventions (d'autres donateurs) vont

aux pays moins pauvres. Il est également nécessaire d'augmenter nettement la part des subventions au sein de l'ADI<sup>46</sup>, afin d'accorder à la Banque mondiale une plus grande souplesse dans ses décaissements. La canalisation d'un plus grand volume de ressources provenant de donateurs variés par le biais de la Banque mondiale constituerait également la manière la plus simple d'harmoniser l'aide et de renforcer son efficacité. De même, le système de l'ONU pourrait être utilisé pour canaliser davantage de ressources destinées au développement des capacités, à l'assistance technique et au renforcement des institutions. Ceci contribuerait à développer la capacité des pays d'absorber des ressources supplémentaires.

54 Recommandation : l'aide devrait être non-liée, prévisible, harmonisée et ajustée aux processus de décision et aux processus budgétaires des pays bénéficiaires. La durée de garantie de versement de l'aide devrait s'étendre en fonction de l'objectif poursuivi : par exemple, l'aide aux infrastructures et le soutien aux dépenses publiques devraient être garantis pour des durées plus longues que l'aide allouée à l'assistance technique.

55 Dans certains pays – en particulier l'Ouganda, la Tanzanie, le Mozambique, l'Éthiopie, le Ghana, le Rwanda, le Bénin, le Burkina Faso et Madagascar – les données disponibles montrent que des progrès notables ont été accomplis en termes d'efficacité du versement de l'aide, les donateurs et les autorités partenaires ayant mis en place des mécanismes formels en vue d'améliorer les pratiques et pour que l'aide appuie les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et les processus budgétaires nationaux. Le versement de l'aide s'est certainement amélioré par rapport aux pratiques des donateurs des années 1980 et 1990. Pourtant, en dépit de cela, la mise en œuvre de nouvelles méthodes de versement de l'aide liées à l'initiative PPTe, aux stratégies de lutte contre la pauvreté et aux OMD conserve un aspect « business comme d'habitude »<sup>47</sup>. Les progrès sont irréguliers et, comme le montre l'annexe 6, la pratique consistant à « lier » l'aide à certaines conditions reste omniprésente. D'après les estimations, elle aurait réduit la valeur de l'aide en faveur de l'Afrique en 2002 de 0,7 à 1,3 milliard d'USD<sup>48</sup>. La plupart des gouvernements d'Afrique subsaharienne ne possèdent pas une stratégie d'aide et de financement externe globale qui offre un cadre complémentaire aux stratégies de lutte contre la pauvreté et aux OMD. Une telle stratégie pourrait considérablement améliorer l'efficacité du partenariat entre le pays et les donateurs, y compris la coordination entre les donateurs.

56 Recommandation : il faudrait sérieusement réduire le recours aux conditionnalités de politique économique avec l'aide extérieure. Cela nécessite la mise en place de moyens pour renforcer l'obligation mutuelle de rendre des comptes et améliorer le suivi et l'évaluation. Les activités des IFI et des donateurs devraient soutenir les institutions chargées de la reddition de comptes en Afrique, et non pas leur nuire, par exemple en aidant les pays à renforcer les codes et normes internationaux et en évitant les lourdes complications associées à l'obligation de présenter des rapports.

57 Les conditionnalités de politique économique ont eu pour effet pratique d'obliger les gouvernements africains à rendre compte de leurs choix politiques aux donateurs. Non seulement ceci constitue un empiètement sur leur souveraineté, mais cela est également inefficace. Alors que la réduction de les conditionnalités de politique économique est désormais largement acceptée en principe, son intégration dans les pratiques quotidiennes des donateurs laisse encore à désirer. Cela ne veut pas dire que les gouvernements africains ne devraient pas avoir de comptes à rendre : pour que l'aide soit efficace, les personnes auxquelles elle est censée bénéficier (ou leurs représentants) devraient être en mesure d'obliger leurs gouvernements à rendre compte de leurs actes.



58 Les donateurs devraient donc se concentrer sur les processus qui permettent aux citoyens ordinaires d'obliger leurs gouvernements à rendre compte de leurs actes, tels que : la transparence et l'intégrité du budget, la liberté et la capacité des médias populaires, notamment la radio, d'examiner l'utilisation des ressources et le fonctionnement efficace des processus démocratiques de responsabilité (cf. chapitre 4). Lorsque ces processus sont faibles, les donateurs devraient contribuer à les améliorer, y compris en renforçant les normes et codes internationaux, et ce sans imposer des conditionnalités excessives.

59 Les institutions de développement régional sont essentielles pour l'Afrique, bien qu'elles aient été relativement sous-financées dans le passé<sup>49</sup>. La Banque africaine de développement sort progressivement d'une période de déclin de ses performances et de ses ressources (cf. chapitre 10). Elle possède le potentiel nécessaire pour devenir une institution financière plus forte et un prestataire essentiel de financement du développement, son indice financier AAA ayant été rétabli récemment. Ses politiques sont globalement compatibles avec celles adoptées par d'autres organisations multilatérales. Il s'agit d'une institution véritablement africaine, qui possède une expérience réussie du financement d'activités variées en Afrique. Résolue à changer les choses et à surveiller les progrès accomplis, elle possède un plan d'action fiable. Elle s'est associée au NEPAD/UA et est désormais son partenaire principal et dirigera les travaux relatifs aux infrastructures. Il existe actuellement une possibilité unique d'accélérer le soutien en vue d'en faire une institution régionale encore plus efficace capable de soutenir les stratégies de lutte contre la pauvreté sur le plan de la programmation<sup>50</sup>. Avec le soutien d'autres IFI et de la Commission européenne, la BAD pourrait également jouer un plus grand rôle dans le décaissement des subventions destinées à atténuer l'impact des chocs.

60 La Banque mondiale et le FMI sont les principales institutions au monde capables de relever le défi posé par la stagnation économique de l'Afrique. Bien qu'il s'agisse d'institutions aux responsabilités mondiales, elles n'ont pas accordé à l'Afrique une priorité à la hauteur du problème de plus en plus exceptionnel que constitue la stagnation du continent. Il semble tout à fait envisageable que la Banque d'investissement européenne (BIE) joue un plus grand rôle en Afrique. Nous aborderons dans le chapitre suivant la question du renforcement de l'approche stratégique et de la capacité de mise en œuvre de ces institutions.

61 **Recommandation :** Par le biais d'un nouvel instrument, les donateurs devraient aider les pays africains à mieux gérer les chocs liés aux produits de base et aux catastrophes naturelles.

62 La plupart des pays d'Afrique subissent des chocs nombreux, fréquents et graves. Les fluctuations du cours des produits de base et les autres chocs ayant un impact négatif sur les exportations constituent un problème extrêmement grave pour bien des pays dépendant des produits de base et entraînent des pertes de production importantes<sup>51</sup>. Les chocs climatiques peuvent exposer les pays d'Afrique au risque de guerre civile<sup>52</sup>. D'après les estimations, tous les pays où seule l'ADI intervient connaissent des chocs importants tous les 1,4 an qui ont pour effet de réduire le PIB de 4,25 %<sup>53</sup>. Ces événements sont particulièrement problématiques dans les démocraties car les électeurs se trouvent

64 Étant donné la fréquence des chocs en Afrique, et parce que les réponses doivent être rapides pour être efficaces, une démarche structurée s'impose. L'indemnisation devrait être versée par le biais de subventions, dans la mesure où, dans les pays à bas revenus, la période qui fait suite à un choc n'est pas un bon moment pour augmenter les niveaux d'endettement. L'objectif du financement externe devrait être d'amortir les chocs, en permettant un ajustement graduel s'ils s'avèrent durables, et en évitant les ajustements inutiles s'ils durent peu. Le financement externe devrait donc aller en diminuant : l'aide apporterait une indemnisation importante la première année d'un choc, mais elle diminuerait progressivement environ trois ans après un choc persistant. Le financement d'amortissement des chocs viserait à stabiliser les finances publiques plutôt qu'à dédommager directement les personnes touchées. D'une manière générale, les chocs importants se répercutent dans toute l'économie et, par conséquent, une indemnisation ciblée est peu pratique, mais, en stabilisant le budget, l'aide peut contribuer à atténuer ces effets préjudiciables.

65 La principale agence possédant l'expertise macro-économique nécessaire pour concevoir une facilité de subventions d'urgence de cette nature est le FMI. Le FMI n'a pas accès aux subventions qui seraient nécessaires, mais peut fournir les signaux indiquant que l'aide bilatérale ou de l'ADI devrait être fournie et coordonnée. Ces subventions automatiques destinées à amortir les chocs faciliteraient considérablement la mise en œuvre des programmes du FMI. Étant donné la fréquence des chocs dans les pays d'Afrique à bas revenus, il existe un risque élevé qu'un programme du FMI avorte en raison d'un choc imprévu.

66 Plusieurs solutions peuvent être envisagées pour une facilité d'amortissement des chocs, de façon à déclencher la réponse structurée nécessaire au plan international. Le FMI y jouerait un rôle essentiel de signalisation et de conseil. Une solution qui mérite d'être étudiée est une facilité spéciale au sein de la BAD. Cela pourrait en effet permettre une mise en œuvre plus efficace et une surveillance plus étroite en Afrique. La complémentarité avec les autres activités la BAD sera également renforcée (par exemple celles liées à sa facilité destinée aux pays sortant d'un conflit, mise en place récemment, ainsi que le travail entrepris sur la soutenabilité de la dette). Il existe d'autres possibilités : un fonds de dépôt spécial au sein de l'ONU, étant donné le rôle actuel de l'ONU dans la coordination des donateurs au niveau des pays, ou encore une facilité réorganisée au sein de la Commission européenne, qui servirait d'agence de décaissement rapide parallèlement à son mécanisme actuel d'indemnisation des pays ACP en cas de perte de revenus d'exportation. Quelle que soit l'institution chargée de la facilité, elle ne devrait pas constituer une grande entité séparée. Sa fonction devrait être d'analyser les chocs et de conseiller son conseil d'administration sur les décaissements appropriés.

67 D'après nos estimations, l'indemnisation des pays d'Afrique uniquement couverts par l'ADI pour les pertes de PIB résultant de catastrophes naturelles ou de chocs dus aux produits de base jusqu'en 2015 s'élèverait à 5,6 milliards d'USD par an<sup>55</sup>. Sur ce montant, 2 milliards d'USD pourraient être alloués à l'amortissement des chocs liés aux produits de base, et 3,6 milliards d'USD aux chocs dus aux catastrophes naturelles. En supposant que cette facilité couvre 75 % des ressources nécessaires pour dédommager les pays des pertes de PIB résultant d'un choc particulier et qu'un choc moyen dû aux produits de base se produise deux fois tous les sept ans et qu'un choc dû à une catastrophe naturelle se produise deux fois tous les cinq ans, il faudrait 4,2 milliards d'USD par an (1,5 milliard d'USD pour les chocs dus aux produits de base et 2,7 milliards d'USD pour les chocs dus aux catastrophes naturelles). Comme les chocs dus aux catastrophes naturelles en Afrique sont déjà en partie couverts par d'autres facilités, cette facilité pourrait être axée sur l'indemnisation des pays contre les chocs dus aux produits de base, ce qui réduirait ses

frais de fonctionnement. Environ 3,8 milliards d'USD par an offriraient une protection totale contre les chocs liés aux produits de base et une protection de 50 % contre les chocs dus aux catastrophes naturelles<sup>56</sup>.

### 9.3.4 L'aide : combien de plus ?

68 Recommandation : un doublement de l'aide aux pays d'Afrique subsaharienne s'impose, ce qui représente une augmentation de 25 milliards d'USD par an au cours des trois à cinq prochaines années, en complément de l'augmentation des recettes nationales résultant de la croissance et de l'amélioration de la gouvernance. Vers la fin de cette période, sous réserve des progrès accomplis, il faudrait augmenter l'aide d'encore 25 milliards d'USD de plus par an, afin de tirer parti des améliorations de la qualité de l'aide et de la gouvernance.

69 Nous avons vu que l'aide en faveur de l'Afrique a été efficace en dépit des imperfections des mécanismes de versement. Un ensemble de mesures pratiques et de nouvelles possibilités d'aide permettraient de rendre l'aide encore plus efficace à l'avenir. Comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, l'Afrique doit investir aujourd'hui afin de résoudre une longue liste de problèmes de développement : le déclin de la production rurale, le problème croissant de l'urbanisation rapide qui aboutit aux bidonvilles et à la misère, les difficultés créées par la faiblesse des infrastructures et la médiocrité des réseaux de transport et de télécommunications et, enfin, le manque de services publics adéquats, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la protection sociale. En outre, des investissements très importants s'imposent pour mettre un frein à la pandémie du VIH/SIDA. L'accélération du versement de l'aide (ou « front-loading ») peut aider l'Afrique à procéder à ces changements.

70 En versant l'aide au début, nous pourrions investir une grande quantité d'aide extérieure dans l'immédiat plutôt que dans un avenir plus lointain. Nous pensons que cela est non seulement moralement juste, en ce que cela permettra de réduire l'ampleur et la gravité de la pauvreté d'aujourd'hui, mais que cela est également économiquement justifié, en ce que le rendement d'investissements importants sera probablement plus élevé maintenant qu'à l'avenir. D'après les études menées, les avantages sociaux et économiques des investissements financés par l'aide sont très élevés<sup>57</sup>. Investir maintenant dans l'éducation des enfants, dans l'amélioration des niveaux de santé, dans la construction des infrastructures, dans l'amélioration des bidonvilles, dans l'alimentation en eau salubre et dans l'amélioration des conditions sanitaires est non seulement bon pour les pauvres d'aujourd'hui, mais cela établit également des fondements plus solides pour un élargissement de la croissance économique future.

**Tableau 9.2a : Coût des recommandations de la Commission compte non tenu des contraintes de capacité d'absorption**

|  |       |
|--|-------|
| Dépenses publiques annuelles supplémentaires nécessaires pour la mise en œuvre intégrale des recommandations de la Commission (en milliards d'USD) | 75,0  |
| <b>Composition des recommandations de dépenses de la Commission (%)</b>  |       |
| Gouvernance (chapitre 4)   | 4,0   |
| Paix et sécurité (chapitre 5)  | 2,0   |
| VIH/SIDA (chapitre 6)  | 13,0  |
| Éducation (chapitre 6)   | 10,0  |
| Santé (chapitre 6)   | 26,0  |
| Intégration sociale (chapitre 6)   | 5,0   |
| Croissance, infrastructures et commerce (chapitres 7 et 8)   | 27,0  |
| Atténuation des chocs (chapitre 9)   | 5,0   |
| Imprévus   | 7,0   |
| Totalité des recommandations de la Commission (75 milliards d'USD) :   | 100,0 |

**Tableau 9.2b : Coût des recommandations de la Commission compte tenu des contraintes de capacité d'absorption**

|   |      |
|---|------|
| <b>Première étape : 2006-2010 (en milliards d'USD)*</b>   |      |
| Dépenses publiques supplémentaires, d'ici à 2010  | 37,5 |
| Financement total nécessaire  | 37,5 |
| Ressources intérieures**  | 12,5 |
| Aide supplémentaire (double des volumes de 2004)  | 25,0 |
| <b>Deuxième étape : 2010-2015</b>   |      |
| La Commission recommande de passer à une deuxième étape (2010-2015) d'augmentation similaire suite à un bilan de la première étape. |      |

Remarques : \* La ventilation entre les secteurs serait similaire à celle du tableau 9.2a.

\*\* En supposant un taux de croissance réelle du PIB annuel de 5 % et un ratio taxe/PIB de 15,7 % (chiffres établis à partir d'une moyenne pour la période 1993-2002), les recettes fiscales supplémentaires générées au niveau intérieur en Afrique subsaharienne s'élèveraient à 12,3 milliards d'USD. Si le taux de croissance escompté de 7 % est atteint, les recettes nationales supplémentaires générées s'élèveraient à 18,6 milliards d'USD. Les revenus intérieurs s'élèveraient également grâce à l'amélioration de l'efficacité des prélèvements fiscaux. Nous supposons que ces gains atteindraient 0,5 % du PIB d'ici à 2010. Il en résulterait 1,8 milliard d'USD de plus (en supposant un taux de croissance économique de 5 %) ou 2,1 milliards d'USD de plus (si le taux de croissance escompté de 7 % se réalise). Par souci de réalisme, nous avons utilisé un montant légèrement inférieur dans le tableau ci-dessus (12,5 milliards d'USD) pour la contribution des ressources intérieures de l'Afrique subsaharienne. (Étant donné la part élevée de l'Afrique du Sud dans les principaux agrégats macro-économiques de l'Afrique subsaharienne, ces estimations excluent l'Afrique du Sud.)

Source : estimations de la Commission

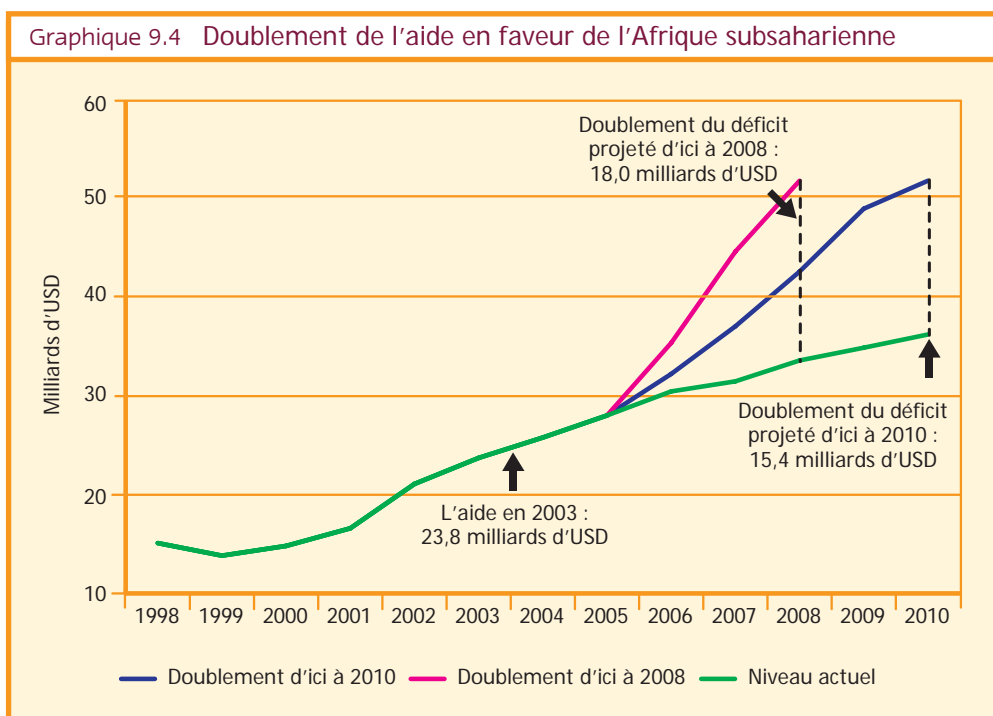
71 Prises ensemble, les recommandations de la Commission constituent un ensemble de mesures cohérent et intégré. En investissant dans l'intégralité de ces mesures, il sera possible de réaliser des avantages mutuellement bénéfiques. Ces avantages seraient perdus si les efforts d'investissement étaient accomplis au coup par coup et répartis dans le temps. En examinant les contraintes de capacité évidentes des pays pauvres, il peut à première vue sembler justifié pour les donateurs de réduire l'effort d'aide et de le diluer dans le temps. Mais si cette approche *réduit* l'efficacité globale, cela serait contre-productif et constituerait un gaspillage de l'aide utile. Les donateurs devraient par conséquent éviter de répéter les erreurs du passé lorsqu'ils se confrontent aux problèmes très réels de capacité d'absorption. Comme nous l'avons expliqué tout au long de ce rapport, une masse critique d'interventions soigneusement investies, financées par un versement de l'aide dès le départ (ou « front-loading »), améliorera les conditions sociales et accélérera la croissance. Avec le temps, cela permettra de générer les ressources intérieures nécessaires pour financer le développement et cela devrait en définitive réduire la nécessité de recourir à une aide supplémentaire.

72 Le tableau 9.2a présente les implications financières des recommandations que la Commission propose dans ce chapitre et dans ceux qui précèdent. Les priorités sectorielles mentionnées sont fournies à titre indicatif plutôt que définitif, bien qu'elles résultent d'une analyse détaillée et de nombreuses consultations. Les priorités réelles et les plans de mise en œuvre dépendront inévitablement des processus nationaux, régionaux et continentaux en Afrique. Il convient de noter que le coût total indiqué au tableau 9.2a correspond à la somme totale des recommandations de la Commission, sans tenir compte des questions de capacité d'absorption.

73 Afin d'accélérer la croissance des revenus vers l'objectif de 7 % et d'avancer rapidement vers les objectifs du Millénaire pour le développement, le volume et la qualité de l'aide extérieure en faveur de l'Afrique subsaharienne devront changer radicalement. Comme le montre le tableau 9.2a, si les recommandations de la Commission étaient intégralement mises en œuvre, sans tenir compte des problèmes de capacité d'absorption, les dépenses publiques devraient augmenter au cours de la période 2006-2010 de manière à atteindre 75 milliards d'USD de plus en 2010. Cependant, tout au long de ce rapport, nous avons insisté sur l'importance d'être mesuré dans la mise en œuvre d'un programme ambitieux, en dépit de la grande urgence des besoins. Il serait irresponsable pour la communauté internationale de ne pas répondre vigoureusement au défi énorme que représente l'accélération du développement humain en Afrique. Mais ce serait faire preuve de négligence que de s'y attaquer sans tenir suffisamment compte des contraintes de capacité en matière de planification, de budgétisation, d'administration et de gestion. C'est pourquoi nous recommandons de procéder en deux étapes (tableau 9.2b). Au cours de la première étape, qui durera de trois à cinq ans, seulement la moitié de l'augmentation prévue serait mise en œuvre et, d'après notre analyse des capacités d'absorption, cette mise en œuvre pourrait être efficace. Avant de passer à la deuxième étape, une évaluation aurait lieu, afin d'évaluer les progrès réalisés en matière de gouvernance et de qualité de l'aide. Pour qu'une telle évaluation ait du sens, il sera essentiel d'intégrer la surveillance et l'évaluation dans l'augmentation des programmes d'aide. Nous tenons compte des augmentations imprévues des dépenses des programmes dues à des augmentations de prix soudaines et prévoyons une certaine souplesse pour ajuster la taille de certains programmes si nécessaire<sup>58</sup>. (Voir l'annexe 5 pour une ventilation plus détaillée des coûts estimés.)

74 Nous présentons ci-dessous, ainsi qu'aux annexes 1, 2, 3 et 6, l'analyse à l'appui de nos arguments selon lesquels la moitié de l'augmentation recommandée pourrait être absorbée pendant la première phase de trois à cinq ans. Pour tenter une augmentation plus rapide des dépenses, il faudrait des améliorations encore plus importantes que celles que nous escomptons dans la qualité de l'aide et la capacité des pays d'utiliser efficacement les ressources. L'augmentation prévue au cours de la période de trois à cinq ans devrait

être progressive, être justifiée par les coûts ascendants et reposer sur une analyse très minutieuse des questions d'absorption. En outre, une accélération rapide des dépenses ne sera pas nécessairement possible et a peu de chances d'être durable. La nouvelle capacité créée au cours des cinq prochaines années devrait permettre une absorption productive de niveaux de fonds plus élevés à l'avenir.



Sources : OCDE/CAD, 2004 et 2005 et estimations de la Commission

75 Au cours de la première étape, un tiers des nouvelles ressources requises devrait pouvoir provenir des pays eux-mêmes et les deux tiers de sources externes. Nous nous attendons à ce que la contribution intérieure d'un tiers soit financée par les ressources résultant de la croissance économique. Avec un ratio taxes/PIB constant de 15,7 %<sup>59</sup> et des prélèvements fiscaux plus efficaces, la contribution de l'Afrique subsaharienne en 2010 devrait s'élever à 12,5 milliards d'USD au moins (cf. tableau 9.2b)<sup>60</sup>.

76 Les deux tiers restants des dépenses supplémentaires nécessaires devraient être fournis par des sources externes, à des conditions de faveur. Ces fonds externes représenteraient 25 milliards d'USD de plus au cours des trois à cinq prochaines années (2006-2008/10), soit une augmentation de 0,10 USD seulement par personne par jour en Afrique<sup>61</sup>.

77 Le doublement de l'aide proposé est réaliste et réalisable. Si la croissance projetée de l'aide en faveur de l'Afrique en 2004 et 2005 est réalisée, l'augmentation annuelle moyenne de l'aide aura été d'environ 11 % par an entre 2001 et 2005. Ce chiffre tient compte du rétablissement partiel des niveaux d'aide actuels en faveur de l'Afrique aux niveaux de 1990<sup>62</sup>. Comme nous l'avons indiqué au début de ce chapitre, l'aide en faveur de l'Afrique a nettement baissé dans les années 1990.

78 Pour que l'aide double entre 2005 et 2008, l'augmentation annuelle moyenne devrait s'élever à 22,5 %. Si la période prévue pour le doublement de l'aide était prolongée jusqu'en 2010, l'augmentation serait de 13 % par an. Le doublement de l'aide que nous

recommandons est par conséquent ambitieux mais, avec un prolongement jusqu'en 2010, il ne serait que modérément plus rapide que pendant la première moitié de cette décennie. Un programme plus ambitieux serait de parvenir à doubler l'aide d'ici à 2008 (cf. graphique 9.4).

79 Ces dernières années, certains donateurs ont annoncé des augmentations importantes de leurs engagements dans le domaine de l'aide aux pays étrangers, en particulier dans le cadre des promesses faites par le G8 à Monterrey, Kananaskis et Évian. Si les donateurs honorent les engagements pris, l'aide en faveur de l'Afrique subsaharienne pourrait passer à 33,5 milliards d'USD en 2008 et à 36,1 milliards d'USD d'ici à 2010<sup>63</sup>. Au-delà de ces promesses, le doublement des niveaux d'aide recommandé par la Commission (par rapport aux montants de 2004) supposera le versement de 18 milliards d'USD de plus par an si l'on veut y parvenir d'ici à 2008 ou de 15,4 milliards d'USD de plus par an si l'on veut y parvenir d'ici à 2010<sup>64</sup>. Le graphique 9.4 indique l'évolution future de l'aide en fonction des engagements pris.

80 Il convient de souligner que le doublement de l'aide proposé ne doit pas se produire dans les conditions en vigueur jusqu'à présent. Nos recommandations reposent sur ce qui suit : (i) un changement radical de la manière dont les donateurs se comportent et versent l'aide, et (ii) une amélioration continue marquée de la gouvernance dans les pays d'Afrique. Avant de passer à la deuxième étape et à la mise en œuvre intégrale du programme d'ici à 2015, nous recommandons de procéder à un bilan dans cinq ans afin d'évaluer comment procéder à une augmentation de l'aide extérieure de 25 milliards d'USD par an. Nous allons maintenant nous intéresser aux dépenses prioritaires et à la manière dont le financement supplémentaire pourrait être absorbé productivement.

### 9.3.5 Quelles garanties avons-nous que l'aide supplémentaire sera utilisée productivement ?

81 En dépit des besoins flagrants qui existent en Afrique, il y a une limite au nombre de routes, d'écoles, d'hôpitaux et de postes d'eaux qui peuvent être construits et entretenus chaque année. Par exemple, le nombre d'experts techniques et de responsables nécessaires pour planifier et budgétiser le financement supplémentaire ne sera pas forcément disponible pour permettre une utilisation productive des ressources. Le niveau auquel les ressources peuvent être productivement absorbées dans les économies dépend des facteurs macro-économiques, institutionnels, physiques, humains, sociaux, culturels et politiques. D'après les nombreuses études et analyses crédibles disponibles, nous savons maintenant que l'efficacité de l'aide dépend de la manière dont elle est versée ainsi que de la gouvernance et des conditions prévalantes dans les pays bénéficiaires : plus ces dernières sont favorables et plus l'aide est de qualité, plus cette dernière sera efficace.

82 Les annexes 1, 2, 3 et 6 regroupent différents arguments présentés tout au long de ce chapitre à propos de l'efficacité de l'aide en faveur de l'Afrique subsaharienne. Ensemble, ils montrent qu'il existe un cercle vertueux de mesures qui se renforcent mutuellement que les donateurs et les gouvernements peuvent prendre pour rendre l'aide plus efficace et efficiente. Cela suppose que les donateurs offrent une aide de meilleure qualité, ce qui dans la pratique signifie que les donateurs doivent modifier leur processus et leurs procédures afin de mieux les adapter aux pays bénéficiaires. En outre, cela suppose que les gouvernements bénéficiaires créent un environnement politique et institutionnel plus favorable afin d'attirer davantage de ressources pour les investissements publics et privés. Afin d'augmenter la capacité d'absorption, la gestion macro-économique doit s'améliorer, en particulier la gestion des politiques des taux de change et des politiques monétaires. Il en va de même pour la gestion des finances publiques. Les donateurs n'amélioreront pas beaucoup le versement de l'aide si la gestion

des finances publiques, l'administration publique et les systèmes de responsabilité publique des pays bénéficiaires ne s'améliorent pas non plus.

83 Dans de nombreuses parties d'Afrique, les conditions nationales et la qualité de l'aide des donateurs s'améliorent, ce qui crée les conditions nécessaires pour que l'aide supplémentaire soit bien utilisée. Cependant, il reste beaucoup à améliorer. Bien que l'alignement et l'harmonisation du soutien des donateurs se soient améliorés depuis le milieu des années 1990, les progrès sont limités à quelques réussites (cf. annexes 1, 2, 3 et 6). Les problèmes créés par la fragmentation des donateurs et la multiplicité des procédures parallèles perdurent. En outre, l'aide en excès réduit nettement sa valeur, d'environ 20 % d'après les estimations. Une aide de meilleure qualité permettrait à des institutions de gouvernance et de développement plus solides de se développer, ce qui à son tour permettrait une meilleure absorption.

84 Qu'en est-il d'une augmentation des niveaux d'aide en faveur des pays où les États et les gouvernements sont fragiles, en raison de différentes formes de conflits, d'une mauvaise gestion du secteur public et de la corruption, et où l'absorption d'une augmentation de l'aide présente des difficultés particulières ? Une étude commandée par l'OCDE/CAD montre que dans les pays où les États sont perçus comme fragiles, dont beaucoup se trouvent en Afrique subsaharienne, les donateurs ont apporté 43 % d'aide de moins entre 1992 et 2002 que ce que ces pays auraient pu absorber étant donné leurs niveaux de performance<sup>65</sup>. Ceci nous amène à penser que ces pays n'ont pas été suffisamment aidés, ce à quoi il serait possible de remédier si les donateurs adoptaient des démarches plus innovantes dans le soutien à la réforme dans ces environnements (y compris en améliorant la coordination). Une analyse montre également que l'aide touchée par les États fragiles est deux fois plus irrégulière que celle perçue par d'autres pays à bas revenus. La négligence relative de ces pays de la part de la communauté internationale coûte cher. En effet, d'après les estimations, les pays ayant des États fragiles pour voisins subissent des pertes annuelles de l'ordre de 1,6 % du PIB<sup>66</sup>. Les pays dotés d'institutions plus faibles et moins stables, ceux qui sortent d'un conflit par exemple, se trouvent également confrontés à des problèmes de développement plus importants, notamment en termes de santé et d'assainissement, de vaccination des enfants, de malaria et d'accès à l'eau potable.

85 Bien que cela soit plus complexe, les donateurs peuvent augmenter les niveaux d'aide à ces pays et contribuer à faire reculer la pauvreté. Les donateurs accordent une plus grande attention à ces problèmes car ils sont conscients du fait que s'ils ne le font pas, les objectifs de lutte contre la pauvreté et de sécurité collective ne seront pas atteints. Un forum de haut niveau consacré aux États fragiles, qui s'est tenu à Londres les 14 et 15 janvier 2005, a conclu que l'inertie est nettement plus risquée que l'inaction des donateurs. Au cours de cette réunion, un projet de principes de bon engagement international a été présenté. Voir l'annexe 7 pour tous détails à ce sujet. Lorsque les conditions sont moins bonnes, par exemple dans les pays où les États sont fragiles, et lorsque les donateurs et les gouvernements ne sont pas d'accord sur les priorités politiques, il devrait quand même être possible pour les donateurs d'apporter une aide appropriée et efficace qui ne nuise pas aux systèmes nationaux ou à la soutenabilité à long terme<sup>67</sup>. Citons par exemple :

- (a) Veiller à la transparence des informations sur les flux d'aide aux pays considérés comme ayant des États ou des gouvernements fragiles ;
- (b) Rendre l'aide plus efficace dans la lutte contre les conflits, améliorer la compréhension et l'analyse des facteurs de risque et être disposé à apporter des réponses plus appropriées au risque, par exemple en s'attaquant aux questions d'inégalité et de sécurité humaine (cf. chapitre 5) ;



- (c) Maintenir un engagement en faveur de la lutte contre la pauvreté dans les environnements difficiles et développer des manières plus innovantes d'être efficace ;
- (d) Engager les pays à plus long terme et apporter un financement plus prévisible et moins irrégulier, même en cas de menace de difficultés temporaires ;
- (e) Augmenter le financement d'environ 40 %, ce qui devrait être possible sans nuire aux normes d'allocation efficace de l'aide, comme suggéré par Collier et Dollar (2004) ;
- (f) Investir dans les interventions qui, d'après les études récentes, sont susceptibles d'aider les pays dotés d'institutions plus faibles et moins stables à connaître un redressement rapide. Les bénéfices de ces interventions pourraient atteindre 80 milliards d'USD<sup>68</sup>.

86 En conclusion, notre évaluation indique que, au cours des trois à cinq prochaines années, les niveaux d'aide pourraient être doublés et utilisés productivement. Une absorption de l'aide supérieure serait possible grâce à :

- (a) La poursuite de l'amélioration du processus politique et de la gouvernance en Afrique ;
- (b) Une meilleure allocation, de manière à ce qu'un éventail plus large de pays puisse recevoir une assistance, ce par les voies appropriées : le soutien budgétaire et sectoriel si possible et les voies non étatiques si nécessaire ;<sup>69</sup>
- (c) une aide de meilleure qualité.

### 9.3.6 Les systèmes de gestion des finances publiques et les efforts internationaux pour les soutenir s'améliorent-ils ?

87 Un système de dépenses publiques performant est indispensable pour renforcer l'efficacité de toutes les ressources canalisées par le système public (y compris l'aide) et renforcer la responsabilité envers les citoyens. En Afrique, l'importance de l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques est de plus en plus considérée comme essentielle à l'amélioration de l'efficacité du développement. Par exemple, le MAEP du NEPAD/UA reconnaît explicitement l'importance de l'amélioration des capacités en Afrique pour le renforcement de la gouvernance économique<sup>70</sup>. Plus récemment, une initiative visant à faciliter l'apprentissage croisé et la diffusion de l'information sur les bonnes pratiques a été lancée<sup>71</sup>.

88 Depuis la mise en œuvre de l'initiative améliorée d'allègement de la dette en faveur des pays pauvres très endettés, une part croissante de l'assistance externe a été canalisée par le biais des systèmes gouvernementaux des pays bénéficiaires. Ces fonds ont été fournis sous la forme d'un allègement de la dette et d'un soutien budgétaire sectoriel et général. Du point de vue des donateurs, cela a rendu le soutien à une amélioration de la gestion globale du budget plus important que jamais et, depuis 2001, les efforts d'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques et de responsabilité se sont intensifiés dans les pays pauvres.

- (a) Ces questions suscitant un intérêt croissant, les évaluations de la manière dont les gouvernements gèrent leurs ressources se sont améliorées. Le rapport sur la gouvernance en Afrique devant être publié prochainement par la CEA montre que la gouvernance politique et économique s'est considérablement améliorée en Afrique ces dix dernières années.<sup>72</sup> En outre, comme nous l'avons vu au chapitre 2, entre 1999 et 2003, les évaluations de la gouvernance réalisées par le système d'évaluation politique et institutionnelle des pays (EPIP) de la Banque mondiale pour les pays d'Afrique subsaharienne se sont également améliorées. Alors que l'EPIP utilise des études prenant en compte plusieurs aspects de la gouvernance, nous disposons désormais de nouvelles données détaillées résultant d'une analyse minutieuse des

processus budgétaires nationaux réalisée en 2001 et 2004. Suite à une étude précédente réalisée en 2001, qui portait sur les niveaux de gestion des dépenses publiques dans les PPTe, un état d'avancement réalisé en commun par la Banque mondiale et le FMI pour 25 pays (dont 22 en Afrique) montre que les systèmes de gestion des dépenses publiques se sont renforcés dans plusieurs pays en 2004<sup>73</sup>. Les améliorations ont été en moyenne réduites mais importantes, en raison, entre autres, de la courte durée de la période d'évaluation, et certains pays ont accompli des progrès considérables.

- (b) Les codes et normes budgétaires se sont améliorés dans plusieurs pays, à la suite directe de la mise en œuvre par les autorités des PPTe des plans d'action adoptés à la suite de la première évaluation de la Banque mondiale et du FMI en 2002<sup>74</sup>. Chacun des pays ayant participé à l'étude de 2001 s'est engagé à mettre en œuvre des plans d'action d'évaluation. Les progrès relevés lors de l'étude de 2004 ont montré, par exemple, que les aspects de la gestion des dépenses publiques qui étaient les plus problématiques en 2002 s'étaient « considérablement améliorés, dans la plupart des cas »<sup>75</sup>. En outre, les indicateurs de gestion des dépenses publiques s'étaient le plus améliorés dans les pays qui avaient procédé à la mise en œuvre la plus rigoureuse des plans d'action d'évaluation (par exemple le Ghana, le Mali, le Sénégal et la Tanzanie).

89 En résumé, bien que les progrès accomplis varient considérablement d'un pays à l'autre, la gestion financière s'est nettement améliorée en moyenne dans cet ensemble de pays pauvres. Cette réussite s'explique par la détermination marquée des gouvernements de certains PPTe à mener des réformes, ainsi que par le soutien coordonné des donateurs aux plans d'action des gouvernements. Les réussites ont été plus prononcées lorsque les plans étaient précis et ciblés et lorsque les efforts nationaux étaient soutenus par un nombre plus réduit de donateurs.

90 Dans une section précédente de ce chapitre, nous avons noté que les ratios taxe/PIB dans les pays d'Afrique subsaharienne ne sont pas sensiblement différents de ceux d'autres pays en développement. Étant donné l'aide relativement élevée que ces pays reçoivent, cela nous amène à penser que l'aide n'a pas entraîné de diminution manifeste de la mobilisation des revenus. En outre, le tableau 9.3 montre que le critère de « l'efficacité de la mobilisation des revenus » (que la Banque mondiale utilise dans ses évaluations annuelles EPIP) a augmenté de 8 % (entre 1999 et 2003) pour 37 pays d'Afrique subsaharienne.

**Tableau 9.3 : Amélioration de la mobilisation des revenus dans les pays en développement 1999-2003 (moyenne des résultats EPIP)**

| Catégorie                       | Efficacité de la mobilisation des revenus |      |
|---------------------------------|---|------|
|                                 | 1999                                      | 2003 |
| Tous les pays en développement  | 3,27                                      | 3,56 |
| Pays à bas revenus              | 3,09                                      | 3,32 |
| Afrique subsaharienne (37 pays) | 3,11                                      | 3,36 |

Remarque : les entrées du tableau représentent la valeur moyenne pour les groupes de pays indiqués. Les évaluations sont proposées sur une échelle ascendante de 1 à 6.

Source : Base de données EPIP de la Banque mondiale et Banque mondiale et FMI, 2004

91 Les études réalisées pour évaluer l'impact fiscal de l'aide dans des pays donnés ont montré que l'aide a, tout compte fait, eu un impact positif sur les efforts de perception de revenus. En effet, comme le montre le tableau 9.4, l'aide a eu un effet bénéfique sur les investissements publics et les budgets des dépenses courantes.

92 Un examen de l'impact fiscal de l'aide dans certains pays fait ressortir des éléments intéressants :

- (a) Au Ghana : « il semble que l'aide ait été utilisée pour remplacer les emprunts intérieurs. Il semble également que l'aide ait été associée à un effort fiscal plus intense » ;<sup>76</sup>
- (b) Au Malawi : « Elle [l'aide] a également été associée à une mobilisation des ressources fiscales élevée et à des emprunts intérieurs plus faibles. (..) les entrées d'aide ont étroitement suivi les fluctuations du volume des dépenses publiques, ce qui a contrebalancé certains des effets déstabilisants des fluctuations du financement intérieur » ;<sup>77</sup>
- (c) En Ouganda : « les recettes intérieures estimées ont augmenté en réponse aux afflux [d'aide]. Les effets estimés des afflux d'aide sur les emprunts intérieurs ont été insignifiants, ce qui nous amène à penser qu'il n'y a pas eu de politique explicite d'utilisation de l'aide en vue de réaliser des économies fiscales mais que, par ailleurs,

de soutenir les plans et les programmes qui existent actuellement mais qui ne bénéficient pas d'un financement suffisant<sup>80</sup>. Dans d'autres, ce que l'on sait sur la manière d'améliorer la subsistance n'a pas encore été mis en pratique. Mais, en disposant du financement nécessaire, il serait possible de faire démarrer des projets et des programmes rapidement. Nous passons brièvement ces secteurs en revue. La ventilation présentée au tableau 9.2a correspond aux chapitres 4 à 8.

95 Bien utilisées – et la Commission pense qu'elles peuvent l'être, si l'amélioration de la gouvernance et, en particulier, de la gestion financière se poursuit – les sommes supplémentaires investies dans les infrastructures devraient permettre aux économies africaines de voir leur taux de croissance augmenter de 0,5 point de pourcentage par an. Les chocs exogènes seraient amortis plus efficacement si l'on disposait d'une facilité correctement financée à cet effet, ce qui permettrait une croissance plus continue. En outre, une augmentation des dépenses contribuerait à améliorer les résultats de l'éducation primaire et de la santé dans toute l'Afrique subsaharienne.

96 Le VIH/SIDA représente une crise spéciale, énorme et urgente, en particulier pour l'Afrique mais également pour le monde entier. Nous recommandons de consacrer au moins 10 milliards d'USD par an au VIH/SIDA. Cependant, la nature et l'échelle sans précédent de cette urgence nous poussent à penser qu'il serait nécessaire d'envisager ces dépenses comme allant au-delà des exigences « normales » de l'AOD.

97 En injectant des ressources supplémentaires maintenant, il devrait être possible d'intervenir à différents niveaux de l'administration et de l'économie. Il importe de reconnaître qu'investir dans les OMD aujourd'hui (et intensifier les efforts de lutte contre le VIH/SIDA et les maladies tropicales) développera la capacité future de l'Afrique subsaharienne d'accélérer le développement : l'Afrique possédera un personnel plus compétent pour concevoir et construire les infrastructures nécessaires, fournir les services et l'expertise de gestion pour la planification, l'organisation et la mise en œuvre des activités.

98 Comme nous l'avons déjà mentionné, nous recommandons une approche en deux étapes qui permettrait une mise en œuvre mesurée de nos recommandations, financée par une augmentation progressive des ressources externes et internes. Il n'est pas facile de montrer par avance l'effet total des actions et des ressources, mais l'intégralité du programme serait axée sur les résultats suivants :

- (a) d'ici à 2010, le taux de croissance du PIB aura atteint 7 % par an ;<sup>81</sup>
- (b) d'ici à 2015, les terres cultivées irriguées auront augmenté de 5 millions d'hectares (0,5 ha/an), ce dont il résultera des gains de productivité nets de 3,4 % par an ;<sup>82</sup>
- (c) d'ici à 2010, tous ceux qui ont besoin d'un traitement antirétroviral en Afrique le recevront ;
- (d) d'ici à 2010, le nombre de jeunes séropositifs aura baissé de 25 % ;
- (e) d'ici à 2010, 5 millions d'orphelins et d'enfants vulnérables auront accès aux services de base ;
- (f) d'ici à 2015, 40 millions d'allocations familiales et de prestations d'invalidité de 6 USD par moins seront versées ;
- (g) d'ici à 2015, l'éducation primaire gratuite pour tous sera devenue une réalité ;
- (h) d'ici à 2015, le taux de scolarisation brut aura atteint 50 % dans le secondaire ;
- (i) d'ici à 2015, l'accès gratuit aux services médicaux de base sera devenu une réalité ;
- (j) d'ici à 2015, le personnel médical aura triplé, ce qui signifie qu'il y aura un million de médecins et d'infirmières en plus ;

- (k) entre 2006 et 2015, grâce aux campagnes de vaccination, plus de cinq millions d'enfants (de moins de cinq ans) et cinq millions d'adultes seront sauvés ;
- (l) chaque année, 500 millions de personnes en plus suivront une chimiothérapie pour soigner les parasitoses débilantes ;
- (m) d'ici à 2006, 380 millions de femmes et d'enfants en Afrique seront protégés contre les carences en vitamines et en minéraux ;
- (n) d'ici à 2015, 95 % des femmes enceintes et des enfants auront reçu une moustiquaire traitée contre le paludisme ;<sup>83</sup>
- (o) d'ici à 2015, le traitement de la tuberculose sera passé à 70 % des cas.

99 Naturellement, aucun de ces résultats n'est garanti. En fait, ces objectifs sont tous ambitieux et ils dépendent d'une augmentation du soutien de la part de la communauté internationale, de la poursuite de l'amélioration de la gouvernance et peut-être même de la chance aussi. Mais la rapidité avec laquelle de nombreux pays ont progressé au cours des 50 années passées nous laisse entrevoir des possibilités phénoménales. En outre, la gravité de la pauvreté en Afrique est telle que nous devons nous fixer des objectifs ambitieux.

100 Aux niveaux national, régional ou continental, dans plusieurs des domaines et secteurs énumérés ci-dessous, un financement supplémentaire pourrait être relativement rapidement et efficacement absorbé, c'est-à-dire au début de la première étape de notre démarche progressive. La Commission recommande à la communauté internationale d'avancer rapidement dans les domaines suivants :

- (a) en ce qui concerne le VIH/SIDA, les donateurs et les partenariats de santé mondiaux doivent modifier la façon dont ils apportent des fonds en fournissant entre 5,2 et 11,3 milliards d'USD de plus pendant la période 2005-2007 ;<sup>84</sup>
- (b) dans le domaine de l'éducation, permettre la mise en œuvre de l'initiative Fast Track avec un financement supplémentaire (d'environ 1,9 milliard d'USD), afin de commencer une procédure intensive de recrutement et de formation des enseignants et de se préparer à un développement substantiel de l'éducation de base ;
- (c) dans le domaine de la santé, développer la capacité et les compétences des ressources humaines afin d'augmenter l'offre et la qualité des services. Ce soutien immédiat pourrait être étendu de manière à soutenir la stratégie de santé et le programme initial d'action du NEPAD/UA de renforcement des systèmes de santé de base. D'autres mesures nécessitent des ressources supplémentaires qui pourraient être absorbées rapidement, par exemple : GAVI, l'éradication de la polio et le développement de vaccins ;
- (d) dans le domaine de la protection sociale, apporter un financement pour les plans déjà bien avancés de soutien aux orphelins et aux enfants vulnérables dans 17 pays (à un coût d'environ 30-40 milliards d'USD) ;<sup>85</sup>
- (e) dans le domaine des infrastructures, poursuivre la mise en œuvre, sous les auspices du NEPAD/UA, dans les secteurs où les organisations régionales ont adopté des plans prioritaires dont l'application a été interrompue par manque de fonds ;
- (f) dans le domaine de l'agriculture, élever la productivité agricole et réduire la pauvreté rurale, par la mise en œuvre de technologies d'irrigation à petite échelle éprouvées ;
- (g) en ce qui concerne la réduction de l'impact des chocs économiques et naturels imprévus, financer et mettre en œuvre une nouvelle facilité d'amortissement de l'impact des chocs ;<sup>86</sup>

- (h) en ce qui concerne la paix et la sécurité, accélérer le règlement des arriérés, créer le Fonds de consolidation de la paix de l'ONU et développer le Fonds de reconstruction post-conflit de la Banque mondiale.

### **Est-ce qu'une aide supplémentaire nuit à la compétitivité des exportations ?**

101 Comme expliqué au chapitre 8, quelle que soit la manière dont l'aide est dépensée, les fonds externes qu'elle apporte peuvent uniquement servir à acheter des importations. Par exemple, si l'aide est utilisée pour rémunérer les enseignants locaux, les dollars de l'aide sont vendus contre de la monnaie locale, dans laquelle les enseignants sont payés. Les dollars de l'aide sont vendus en grande partie parce que les pays les achètent pour acheter des importations. Une augmentation de l'aide augmente la capacité d'importer. Bien que cela puisse avoir de nombreux bénéfices, cela peut également nuire aux exportateurs. En effet, l'aide fait concurrence aux exportateurs en tant que mode de financement des importations. Une augmentation de l'aide peut entraîner une appréciation des « taux de change réels », ce dont il résulte une augmentation de la quantité de dollars pouvant être achetés dans la devise locale et, par conséquent, une réduction des revenus intérieurs des revenus des exportations en dollars.

102 Un aspect essentiel d'une stratégie de croissance viable est la nécessité pour l'Afrique de diversifier et d'augmenter considérablement ses exportations. Le comble serait que l'aide destinée à soutenir cette stratégie ait pour conséquence imprévue de rendre les exportations encore moins compétitives qu'elles ne le sont. En outre, dans une grande partie de l'Afrique, les exportateurs sont pour l'essentiel des exploitations agricoles familiales à bas revenus et, par conséquent, un impact négatif serait particulièrement grave. La manière dont les dollars tirés du pétrole au Nigeria ont sérieusement endommagé les autres exportations du pays et, par conséquent, ses agriculteurs, est un exemple du processus qu'une augmentation de l'aide doit éviter.<sup>87</sup>

103 Si aucune mesure n'est prise pour compenser l'effet d'appréciation des taux de change, la compétitivité des exportations se détériorera sensiblement en cas de doublement de l'aide. Les banques centrales ne possèdent pas de stratégie magique pour empêcher le problème : la politique de la « protection des taux de change » parfois adoptée en Asie suppose simplement une accumulation de l'aide supplémentaire dans les réserves de devises étrangères. Dans ce cas, l'aide supplémentaire n'est pas utilisée. Il existe toutefois deux politiques complémentaires qui permettraient de préserver la compétitivité des exportations.

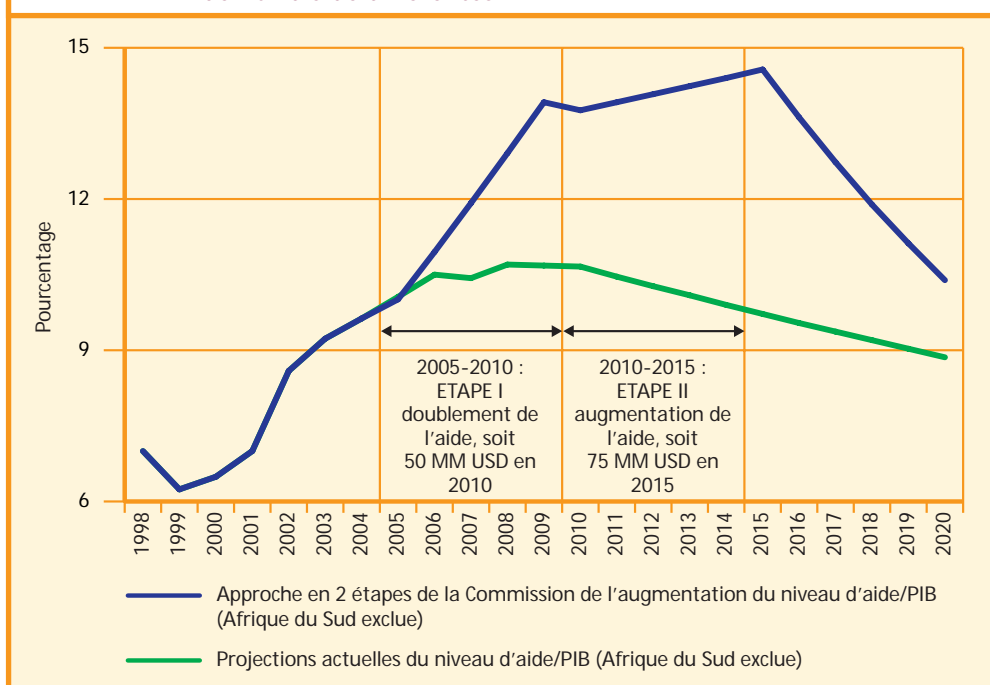
104 La première consiste à dépenser une bonne partie de l'aide dans des investissements qui diminuent les coûts pour les exportateurs. Par exemple, l'aide pourrait être consacrée à l'amélioration du transport et du fonctionnement des ports. Les dépenses les plus efficaces varieront d'un pays à l'autre, en fonction de la composition des exportations actuelles et potentielles et de la structure de leurs coûts. Cependant une réduction des coûts serait tout à fait envisageable : par exemple, les frais de transport représentent un pourcentage des exportations beaucoup plus élevé en Afrique que dans les autres régions.<sup>88</sup>

105 La deuxième politique consiste à augmenter *la demande* d'importations d'un montant correspondant à l'augmentation de *l'offre* d'importations qu'il sera possible d'acheter avec l'aide supplémentaire. C'est exactement ce qui se passe lorsque l'aide est utilisée pour l'achat de médicaments d'importation, par exemple. Les gouvernements peuvent utiliser un autre instrument à cette fin : la politique commerciale. Les gouvernements africains ont déjà sensiblement réduit leurs barrières commerciales mais, afin de préserver la compétitivité des exportations face à un doublement de l'aide, ils devront aller plus loin. Comme nous l'avons expliqué plus haut, les gouvernements africains dépendent lourdement des taxes sur le commerce pour leurs recettes. Par

conséquent, une utilisation nécessaire de l'aide pourrait être de compenser la perte de recettes résultant d'une réduction des taxes sur le commerce.

106 Les donateurs devraient probablement ne pas insister pour que chaque dollar d'aide supplémentaire soit consacré à une augmentation des dépenses publiques : la préservation de la compétitivité des exportations peut supposer d'autres priorités. La nécessité de faire correspondre une augmentation de l'aide avec une augmentation de la demande d'importations, et les implications pour les recettes fiscales, constituent un exemple des mesures coordonnées qui s'imposeront entre les gouvernements des pays développés et les gouvernements africains. En l'absence de coordination – si, par exemple, les donateurs augmentent l'aide mais que les gouvernements bénéficiaires ne modifient pas leur politique commerciale – les exportations risquent de se contracter et, pour finir, de se limiter à un éventail encore plus réduit de produits de base.

Graphique 9.5 Projections de l'aide en faveur de l'Afrique subsaharienne (Afrique du Sud exclue) selon des hypothèses de croissance économique et de flux d'aide différentes.



Remarque : pour la recommandation en deux étapes de la Commission, avec une augmentation de l'aide, l'assistance totale en faveur de l'Afrique subsaharienne en 2010 atteindrait 50 milliards d'USD (première étape). Entre 2010 et 2015, l'augmentation de l'aide se poursuivrait de manière à atteindre 75 milliards d'USD en 2015 (deuxième étape). Pendant la première étape, nous supposons que la croissance du PIB s'accélérait au point d'atteindre 7 % en 2010 et se maintiendrait à ce niveau tout au long de la deuxième étape et jusqu'en 2020. Si les tendances actuelles de la croissance et des flux d'aide se maintiennent, nous supposons que la croissance économique en Afrique subsaharienne se maintiendra autour de 4 % pendant les deux étapes et jusqu'en 2020. Dans ce cas, l'aide en faveur de l'Afrique subsaharienne atteindrait 36,1 milliards d'USD en 2010 et augmenterait par la suite au rythme de 2,1 % par an, conformément au taux de croissance du PIB des pays de l'OCDE.

Source : OCDE/CAD, 2004 et 2005 et estimations de la Commission

107 L'expérience récente de l'impact potentiel (négatif) de niveaux d'aide élevés sur les taux de change réels nous amène à penser qu'il est modéré<sup>89</sup>. Les simulations réalisées pour certains pays, notamment l'Ouganda et l'Éthiopie, montrent également qu'une augmentation de l'aide à court ou moyen terme n'aurait des effets que modérément négatifs sur le secteur des exportations sous l'effet d'une appréciation des taux de change réels, qui seraient plus que compensés par les effets positifs sur l'amélioration de la productivité induits par une augmentation de l'aide (du type mentionné ci-dessus – cf. annexe 2)<sup>90</sup>.

### **L'augmentation de l'aide est-elle permanente ?**

108 Le terme « dépendance » vis-à-vis de l'aide sous-entend que les bénéficiaires dépendent de l'aide de manière permanente. Cela ne se produit que lorsque le processus de croissance échoue et, dans ce cas, l'aide devrait être reconsidérée. Mais, comme nous l'avons vu, l'échec du processus de croissance en Afrique ne peut pas être attribué à un dysfonctionnement de l'aide. Le graphique 9.5 présente les projections réalisées pour le ratio aide/PIB (Afrique du Sud exclue), compte tenu des recommandations de la Commission. Il montre que si les recommandations de la Commission sont mises en œuvre, le ratio aide/PIB atteindra son point culminant en 2015 et baissera assez rapidement par la suite<sup>91</sup>. Ceci fournit une illustration graphique d'une « impulsion forte » maintenue sur 10 ans. À mesure que la croissance de l'Afrique augmentera, les ratios aide/PIB diminueront et, pour finir, l'aide aussi.

109 Lorsque la croissance décolle, l'aide diminue petit à petit. C'est ce qui s'est passé partout dans le monde. Par exemple, la Corée du Sud, qui était un bénéficiaire de l'aide dans les années 1960, est devenue un apporteur d'aide dans les années 1990. En Afrique, le Botswana a connu une transformation similaire en 30 ans : pays qui dépendait lourdement de l'aide, il est devenu un pays à revenus moyens prospère (voir l'annexe 8 de ce chapitre pour de plus amples informations). Le monde se trouvera confronté à un programme d'aide permanent en faveur de l'Afrique seulement si les efforts de réforme des pays sont trop réduits et/ou mis en œuvre de manière inefficace.

## **9.4 Et l'allègement de la dette ?**

110 Recommandation : pour les pays d'Afrique subsaharienne qui en ont besoin, l'objectif doit être une annulation à 100 % de la dette le plus rapidement possible. Cette annulation doit s'inscrire dans un processus de financement visant à aider ces pays à atteindre les OMD, comme promis à Monterrey et à Kananaskis. Le principal critère doit être que l'argent soit utilisé pour le développement, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté dans les pays qui promeuvent activement la bonne gouvernance. Par conséquent, il faut immédiatement s'atteler à la tâche et établir un contrat transparent, englobant tous les pays à bas revenus d'Afrique subsaharienne, y compris ceux qui sont exclus des programmes actuels. Ce contrat doit annuler la dette et du service de la dette jusqu'à 100 % et couvrir la dette multilatérale comme la dette bilatérale. A titre d'urgence, un dispositif de financement doit être mis en place immédiatement, afin de permettre l'annulation du service de la dette multilatérale de 100 %, lorsque cela est nécessaire pour atteindre les OMD.

111 L'initiative PPTe améliorée a eu un impact positif sur la réduction de la dette dans plusieurs pays africains. À l'heure actuelle, 27 pays bénéficient d'un allègement du service de la dette, lequel a, avec le temps, dépassé les 50 milliards d'USD. Cependant, il convient également de noter que certaines des dettes annulées au titre de l'initiative PPTe



n'auraient pas pu être remboursées. Dans ce cas, « l'allégement » n'a fait qu'alléger le créancier d'une écriture comptable imaginaire, sans libérer de ressources pour l'Afrique. L'allégement de la dette des pays pauvres très endettés était destiné à faire passer la dette d'un niveau « insoutenable » à un niveau « soutenable », c'est-à-dire à un apurement sur le bilan. Il y avait en outre une incohérence entre ce soi-disant critère d'allégement et la discussion sur la manière dont l'allégement devait être dépensé par les gouvernements<sup>92</sup>. Dans la pratique, les niveaux « d'endettement soutenables » qui ont été définis ne résultaient pas d'une analyse économique convaincante, bien que, pour certains pays, l'initiative PPTe améliorée ait libéré des ressources réelles pour de nouvelles dépenses. En dépit de cela, le fait que l'allégement octroyé dans le cadre de l'initiative n'ait pas été suffisamment large ou profond est largement reconnu.

112 Plusieurs pays à bas revenus d'Afrique n'ont pas pu bénéficier de l'initiative PPTe améliorée, dont le Nigeria. Certains des pays qui n'entrent pas dans cette catégorie auraient peut-être besoin qu'on allège certaines de leurs dettes « impossibles à rembourser ». Au-delà, un allégement supplémentaire pourrait être octroyé sur les dettes qui auraient pu être remboursées<sup>93</sup>. Pour appuyer la réforme, les critères d'octroi d'un allégement de la dette devraient être similaires à ceux retenus pour l'aide : le transfert de ressources principal. Par rapport aux autres formes d'aide, l'allégement de la dette est particulièrement efficace en ce qu'il libère des ressources souples, non-liées, prévisibles et à long terme, pour le financement des finances publiques. Dans la pratique, Martin et al. notent que l'allégement de la dette au titre de l'initiative PPTe a présenté des problèmes qui ont nui à son efficacité et qui devraient être résolus dans les efforts d'allégement futurs au moyen d'un assouplissement des conditions et d'une plus grande participation des pays concernés au processus.

113 Par ailleurs, à l'avenir, la question de l'allégement de la dette ne devrait plus tourner autour du terme déroutant de « soutenabilité », car plus l'impossibilité de remboursement de la dette s'approfondit, plus il émane de ce terme une indication inappropriée sur l'allocation du transfert de ressources. Au lieu de cela, elle devrait être axée sur la capacité d'un pays d'employer efficacement les ressources pour la croissance et la lutte contre la pauvreté.

| (Chiffres pour 2003, en milliards d'USD) | Payé aux prêteurs bilatéraux | Payé aux prêteurs multilatéraux | Payé aux créanciers privés | Total      |
|--|------------------------------|---------------------------------|----------------------------|------------|
| PPTe                                     | 1,1                          | 1,1                             | 0,1                        | 2,3        |
| Autres pays à bas revenus                | 1,1                          | 0,7                             | 1,8                        | 3,6        |
| <i>Dont le Nigeria</i>                   | 0,8                          | 0,5                             | 0,3                        | 1,6        |
| Pays à moyens revenus                    | 0,3                          | 0,2                             | 2,3                        | 2,7        |
| <i>Dont l'Afrique du Sud</i>             | 0                            | 0                               | 2,1                        | 2,1        |
| <b>TOTAL</b>                             | <b>2,4</b>                   | <b>2</b>                        | <b>4,2</b>                 | <b>8,6</b> |

Source : Banque mondiale, 2004a

114 En 2003, le service total de la dette (publique) payé par tous les pays d'Afrique subsaharienne s'est élevé à 8,6 milliards d'USD<sup>94</sup>. Sur cette somme, 2,4 milliards d'USD ont été versés aux prêteurs bilatéraux, 2 milliards d'USD aux prêteurs multilatéraux et 4,2 milliards d'USD aux créanciers privés<sup>95</sup>. Ces montants comprennent la dette payée par les pays à bas revenus qui n'ont pas droit à un allègement au titre du programme PPTE. Le service de la dette payé par ces pays n'est pas moindre. Le Nigeria, par exemple, a payé 1,6 milliard d'USD au titre du service de la dette en 2003, soit près de 20 % du total pour l'Afrique subsaharienne (cf. tableau 9.5).

115 En raison de l'augmentation progressive du nombre de pays qui bénéficient d'un allègement de la dette bilatérale de 100 % au titre de l'initiative PPTE améliorée et de l'allègement supplémentaire accompagnateur offert par de nombreux créanciers du Club de Paris, il convient maintenant de s'intéresser au coût du service de la dette due aux créanciers multilatéraux. Les paiements du service de la dette des pays africains à bas revenus aux créanciers multilatéraux sont estimés se monter à environ 1,2 milliard d'USD en 2005. Sur ce montant, la part due par 32 pays ayant droit à un allègement au titre de l'initiative PPTE sera de 90 %<sup>96</sup>. Les informations relatives aux PPTE confirment que le coût du service de la dette projeté reste élevé et qu'un nouvel allègement bilatéral et multilatéral permettrait aux pays de consacrer davantage de fonds à leurs priorités de lutte contre la pauvreté<sup>97</sup>.

116 D'après des études récentes, il existe un rapport (statistique) négatif important entre les paiements du service de la dette et la croissance économique : le service de la dette est en fait une aide négative<sup>98</sup>. Lorsque le montant de la dette est élevé, des problèmes futurs peuvent être escomptés. Par exemple, une augmentation des impôts pourra s'avérer nécessaire pour rembourser la dette. Au lieu de miser sur ces impôts futurs, les investisseurs potentiels ont tendance à chercher des fonds ailleurs. Les données disponibles montrent qu'un niveau d'endettement élevé décourage l'investissement privé et encourage la fuite des capitaux<sup>100</sup>.

117 Une analyse de la dette de l'Afrique indique également qu'il est nécessaire d'accorder la priorité à l'accélération des paiements aux pays endettés afin de permettre une augmentation des dépenses consacrées aux activités allant dans le sens des OMD. Une annulation du service de la dette multilatérale de 100 % et un nouvel allègement du service de la dette bilatérale y contribueraient. Les modalités d'allègement de la dette devraient être élargies à tous les pays à bas revenus d'Afrique subsaharienne, y compris ceux qui sont exclus des programmes actuels.

118 Les initiatives d'allègement de la dette actuelles ont donné (et devraient donner) un ensemble de résultats positifs. Mais une évaluation des profils d'endettement des pays africains et des effets de la non-participation des créanciers révèle plusieurs problèmes : les pays ont toujours des ratios du service de la dette élevés, l'allègement tarde à venir et l'impact des chocs externes continue à se faire sentir. Quatre pays seulement ont réussi à parvenir à un niveau d'endettement « soutenable », selon les critères étroits de l'initiative PPTE<sup>101</sup>.

119 D'après les estimations, si la moitié de la réduction totale du service de la dette était canalisée en faveur d'investissements publics productifs, la croissance des PPTE s'accélérait de 0,5 % par an, indépendamment des effets « dissuasifs » de la dette (c'est-à-dire le fait que le niveau élevé de la dette publique dissuade les investissements privés).<sup>102</sup> D'après certains analystes, l'essentiel de l'allègement de la dette des PPTE étant utilisé pour financer une augmentation des investissements publics, les effets supplémentaires d'un allègement du service de la dette sur la croissance du PIB devraient s'élever à près de 1 % par an.<sup>103</sup>

120 En plus des recommandations principales énoncées ci-dessus à propos de l'annulation de la dette, l'annexe 9 contient une autre proposition pour aider les PPTÉ à s'attaquer aux problèmes (poursuites juridiques comprises) causés par la dette due aux créanciers commerciaux et bilatéraux n'appartenant pas à l'OCDE et ne participant pas à l'initiative PPTÉ. Cette dette crée des difficultés considérables pour les PPTÉ. De nouvelles mesures efficaces, telles que celles mentionnées à l'annexe 9, y compris la mise en place d'une facilité d'assistance technique juridique à réponse rapide, contribueraient à réduire le poids de la dette évitable.

121 Limiter le montant de la dette et offrir un allègement du service de la dette jusqu'en 2015 permettraient de s'attaquer au problème du hasard moral, car il est possible que certains pays soient tentés de contracter d'autres dettes dans l'espoir qu'elles soient également effacées. Les mesures proposées ici visent à annuler la dette pour permettre aux pays de prendre un nouveau départ et à maximiser la quantité de ressources dont les pays disposent pour atteindre les OMD. Il s'agit d'une approche économiquement saine mais, pour être efficace, l'allègement de la dette doit être important, être financé par des ressources supplémentaires et être mené à bien d'une manière qui exclue tout risque que les pays accumulent d'autres dettes insoutenables à l'avenir.

122 Le coût du contrat d'allègement de la dette que nous proposons n'a pas été évalué (c'est pourquoi il ne figure pas dans le tableau 9.2a). Cependant, un allègement du service de la dette multilatérale de 100 % pour tous les pays d'Afrique subsaharienne coûterait moins de 2 milliards d'USD par an et pourrait être compris dans l'ensemble de mesures d'aide prévues à chacune des deux étapes d'augmentation du financement mentionnées ci-dessus.

## 9.5 Comment financer une augmentation de l'aide ?<sup>104</sup>

123 Recommandation : les pays donateurs devraient s'engager immédiatement à verser leur juste contribution aux 25 milliards d'USD par an supplémentaires nécessaires pour l'Afrique. Le doublement de l'aide en faveur de l'Afrique devrait être financé, entre autres, par le lancement immédiat de la facilité de financement internationale. Les pays riches devraient avoir pour objectif de consacrer 0,7 % de leur revenu annuel à l'aide, et présenter leurs calendriers à cette fin. Il convient d'élaborer d'autres propositions réalistes en vue de recueillir d'autres fonds (par exemple en prélevant une taxe facultative ou obligatoire sur les billets d'avion).

### 9.5.1 L'aide, une obligation mondiale

124 En dépit des engagements pris à Monterrey et d'autres initiatives visant à augmenter le niveau d'aide officielle au développement (à Barcelone en ce qui concerne les États membres de l'Union européenne et dans le cadre du Compte du Défi du Millénaire (Millennium Challenge Account, dans le cas des États-Unis), les OMD (à l'échelon mondial) restent sous-financés, comme le rapport sur le projet Millénaire de l'ONU le montre clairement. En outre, notre analyse a également montré l'urgence et l'ampleur des ressources supplémentaires nécessaires. Comme le tableau 9.6 l'indique clairement, même si les pays membres de l'OCDE/CAD honorent leurs engagements de Monterrey d'ici à 2006 (trouver, d'après les estimations, 19 milliards d'USD de plus au niveau mondial), il manquera encore beaucoup – en supposant, au bas mot, qu'il faille 50 milliards d'USD de plus pour atteindre les OMD à l'échelon mondial. Il faut trouver des ressources supplémentaires maintenant si nous voulons nous donner une chance d'atteindre les objectifs de 2015.

Tableau 9.6 Projections de l'AOD nette

| (Milliards d'USD)   | AOD actuelle | D'après les projections de l'AOD actuelle |      | Afrique subsaharienne – Doublement par rapport aux niveaux de 2004   |
|---|--------------|---|------|--|
|   | 2003         | 2004                                      | 2006 | Augmentation progressive par rapport aux niveaux de 2004 pour parvenir à un doublement sur la période 2006-2008/10 |
| De tous les pays donateurs bilatéraux                       | 72           | 78  | 92   |  |
| Membres du CAD<br>(contribution multilatérale comprise) (1) | 69           | 75  | 88   |  |
| Dont, G7  | 50           | 54  | 64   |  |
| AOD/RNB membres CAD (%) (2)                                 | 0,25         | 0,26                                      | 0,30 |  |
| Donateurs bilatéraux non CAD                                | 3            | 3   | 3    |  |
| À tous les pays en développement (3)                        | 70           | 76  | 89   |  |
| Donateurs CAD   | 50           | 54  | 64   |  |
| Donateurs multilatéraux                                     | 17           | 19  | 22   |  |
| Donateurs bilatéraux non CAD                                | 3            | 3   | 3    |  |
| À l'Afrique subsaharienne (4)                               | 24           | 26  | 30   | 52   |
| Donateurs CAD   | 17           | 19  | 22   | 37   |
| Donateurs multilatéraux                                     | 6            | 7   | 8    | 14   |
| Donateurs bilatéraux non CAD                                | 1            | 1   | 1    | 1  |

(1) Les engagements de Monterrey sont compris dans les projections établies jusqu'en 2006, lesquelles proviennent de l'OCDE/CAD (2004). Un taux de croissance similaire est utilisé pour calculer les flux d'aide pour les donateurs multilatéraux et les donateurs du CAD sous les rubriques « À tous les pays en développement » et « À l'Afrique subsaharienne ». Les flux d'aide bilatéraux ne relevant pas du CAD sont supposés rester constants pendant toute la période de projection.

(2) Le RNB est supposé augmenter au rythme de 2,1 % par an (OCDE/CAD, 2004).

(3) Il existe une différence entre l'aide officielle au développement totale versée par les donateurs et celle reçue par les pays en développement. Ceci s'explique principalement par le fait que les souscriptions de capital effectuées auprès des institutions multilatérales par les institutions bilatérales ne sont pas toujours tirées l'année où elles sont payées par les institutions bilatérales.

(4) Contributions projetées des membres du CAD/des institutions multilatérales en faveur de l'Afrique subsaharienne (pour la période 2004-2006) par rapport à la part pour 2003.

Source : OCDE/CAD, 2004 et 2005, et estimations de la Commission

125 En supposant que les pays donateurs versent, comme ils s'y sont engagés à Monterrey, 19 milliards d'USD de plus d'ici à 2006, selon la répartition actuelle, 6,6 milliards d'USD de plus iraient à l'Afrique subsaharienne (ce qui ferait passer l'aide de 23,8 milliards d'USD en 2003 à 30,4 milliards d'USD en 2006 ; voir le tableau 9.6). À moyen terme, il faudra de toute évidence trouver beaucoup plus de fonds. Un doublement de l'aide par rapport aux niveaux de 2004 projetés permettrait d'amener l'aide en faveur de l'Afrique à 51,5 milliards d'USD en 2008/2010.

126 Le problème de l'obtention de ressources et de la création de mécanismes permettant de la dépenser de manière efficace est celui de la poule et de l'œuf. En l'absence d'indication crédible que des augmentations majeures des ressources seront disponibles, les agences donatrices et les gouvernements bénéficiaires ne prépareront pas les systèmes de prestation. Pourtant, tant que ces systèmes n'auront pas été améliorés, les décideurs ne se lanceront pas dans de grandes augmentations des ressources. Dans une telle situation, chaque partie sensée agir finit par accuser l'autre d'inertie.

127 Pour sortir de ce cycle, les donateurs doivent s'engager maintenant, clairement et vigoureusement à augmenter les ressources à moyen terme. Comme nous le verrons plus loin, il n'est pas nécessaire de savoir quels mécanismes de financement seront en fin de compte utilisés pour prendre un tel engagement. Plusieurs options sont possibles. Face à un engagement crédible, les gouvernements africains, le FMI et les agences d'aide sauront comment s'y préparer au mieux. Par exemple, il serait possible de développer des cadres de dépenses à moyen terme pour l'intégration d'une augmentation de l'afflux de ressources. Les pays prêts et disposant de plans financiers crédibles seront les premiers à bénéficier de l'augmentation des ressources.

### 9.5.2 Le partage des charges par le respect de normes communes

128 Il existe une tradition durable d'accords étonnamment réussis de partage international des charges. Citons par exemple la coordination de longue date des efforts militaires par le biais de l'OTAN, qui suppose des ressources dépassant largement celles de l'aide mondiale au développement. Un élément de base du partage des charges est l'établissement de références. Pour l'aide au développement, l'ONU a adopté un objectif de 0,7 % du revenu national brut (RNB) pour les pays de l'OCDE. Mais soyons clairs : il s'agit là d'une charge réduite. En effet, 25 milliards d'USD par an d'aide supplémentaire en faveur de l'Afrique représentent seulement 0,1 % du PIB des pays à hauts revenus.

129 La manière la plus crédible, la plus fiable et la plus soutenable de financer les sommes manquantes pour atteindre les OMD consisterait à augmenter les budgets d'aide plus rapidement et à amener le ratio AOD/RNB à 0,7 %. Les données disponibles récentes montrent que, bien que des progrès soient accomplis, en ce que l'AOD mondiale est, en termes nominaux, passée de 52,3 milliards d'USD en 2001 à 68,4 milliards d'USD, soit 0,25 % du RNB en 2003, 87 % de l'aide ne sont pas allés aux pays qui essaient avec peine d'atteindre les OMD.<sup>105</sup>

130 De plus en plus de pays annoncent des plans qui leur permettront d'atteindre l'objectif du ratio AOD/RNB de 0,7 % (dont la Belgique, la Finlande, la France, l'Espagne et le Royaume-Uni). Si d'autres pays membres de l'OCDE/CAD annonçaient leurs calendriers à cet effet, il s'agirait là d'un progrès majeur. Nous insistons sur le fait que même si nous procédons aux augmentations que nous recommandons d'ici à 2015, une fois la première et la deuxième étape terminées (en supposant que la part de l'Afrique dans l'aide totale reste constante), les apports d'aide totaux des pays développés resteront nettement inférieurs à 0,7 % de leur PIB total.

### 9.5.3 La réallocation de l'aide en faveur de l'Afrique

131 Bien qu'il importe de poursuivre les efforts en vue d'atteindre l'objectif de 0,7 %, il est peu probable qu'une augmentation notable de l'AOD se matérialise dans l'avenir immédiat. Les contraintes fiscales et politiques intérieures dans certains pays développés risquent en effet de retarder une augmentation budgétaire importante en faveur du développement. Une possibilité pour les gouvernements se heurtant à des contraintes fiscales consiste à réallouer les budgets d'aide actuels. L'aide n'a pas été bien allouée du point de vue de la lutte contre la pauvreté. Historiquement, la plus grande erreur commise au niveau de l'allocation de l'aide au développement a été d'accorder une trop grande part aux pays à revenus moyens<sup>106</sup>. Comme indiqué ci-dessus, bien que l'Afrique soit la seule région à bas revenus qui ne soit pas en phase de croissance, moins de la moitié de l'aide mondiale lui est destinée. Dans le cadre d'une augmentation mondiale de l'aide de 50 milliards d'USD<sup>107</sup>, il semble tout à fait justifié de recentrer l'aide sur les pays à bas revenus, et sur l'Afrique en particulier, afin de financer l'impulsion forte qui s'impose pour amorcer la croissance dans la région.

### 9.5.4 Mobiliser des fonds pour le développement à l'aide de taxes internationales et d'autres mécanismes

132 Une source de fonds supplémentaire et potentiellement importante consiste à recourir aux taxes ou aux loteries<sup>108</sup>. Par exemple, une taxe facultative pourrait être prélevée sur les billets d'avion qui tiendrait compte des coûts résultant des émissions de gaz carbonique. Par exemple, il serait possible d'imposer une taxe de 5 USD par voyageur, que ce dernier pourrait refuser de payer en cochant une case. Le fait que cette taxe soit facultative permettrait d'éviter bien des difficultés liées à l'obtention d'un accord international sur la taxe. Cela aiderait en outre les gens à assumer les conséquences de leurs actes en termes de pollution et de réchauffement de la planète.

133 Une autre solution pour trouver des fonds supplémentaires pour le développement, qui est mentionnée dans le récent rapport Landau<sup>109</sup>, consisterait à allouer des droits de tirage spéciaux (DTS) conçus pour bénéficier en particulier aux pays en développement. Lorsque l'allocation actuelle des DTS a été décidée, la communauté internationale n'avait pas pleinement tenu compte de la nécessité de trouver des fonds importants pour accélérer le développement dans les pays à bas revenus. Une nouvelle allocation pour les pays en développement, ou une redistribution des DTS des pays développés, par exemple, permettrait d'obtenir 50 milliards d'USD de plus pour l'Afrique au cours des cinq prochaines années. La gestion de ces fonds pourrait s'effectuer à partir d'un compte spécial. Les fonds mis à la disposition des pays africains seraient proposés sans intérêt ou à un taux très bas sur une durée de prêt de 10 ans, et se composeraient également d'un nombre approprié de subventions de la part des pays donateurs. Il faudrait demander au FMI de fournir une évaluation de cette suggestion dans le cadre de l'examen de ses réformes institutionnelles décrites au chapitre suivant.

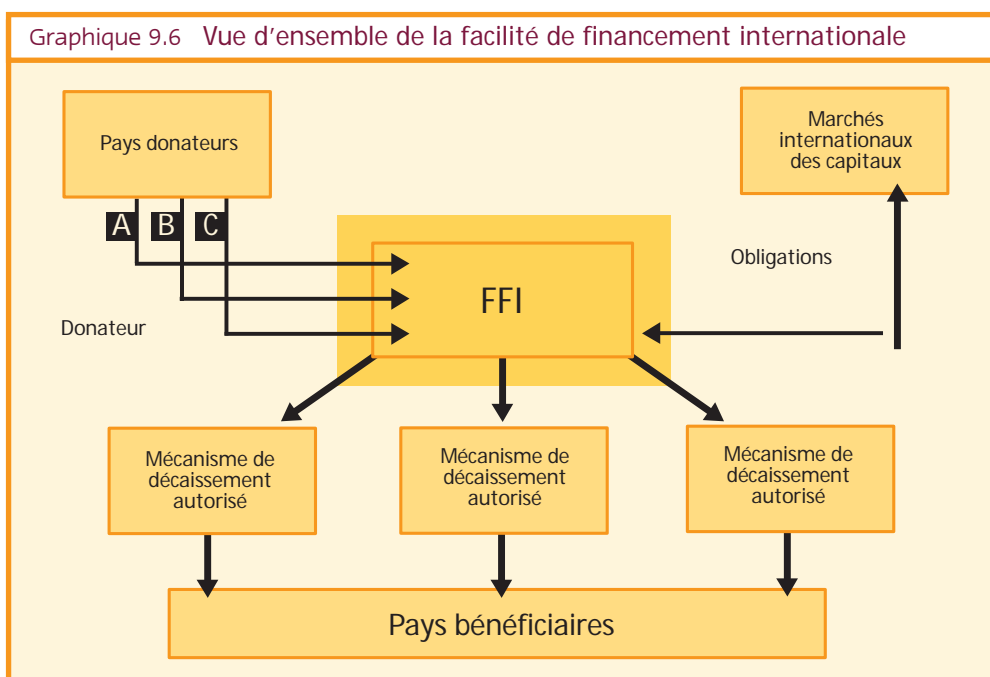
134 Plusieurs autres propositions innovantes ont été suggérées pour la mobilisation de fonds supplémentaires<sup>110</sup>. Une grande attention a été récemment accordée à l'examen de ces propositions, en vue d'évaluer leur viabilité de plusieurs points de vue : technique, politique, administration, gouvernance, mise en œuvre, conformité, mise en application et compatibilité avec les structures actuelles. Ces propositions étant étudiées en détail ailleurs – principalement par Atkinson (2003), Landau (2004), la Banque mondiale (2004d et 2004e) et Reisen (2004), nous ne proposons pas d'analyse détaillée de leurs avantages et inconvénients. Il conviendra d'analyser et d'évaluer la faisabilité politique, sociale et technique de taxes internationales spécifiques. Étant donné les analyses déjà disponibles,

le défi qui se présente maintenant consiste à passer des propositions concrètes aux mesures pratiques.

135 Le problème central consiste à trouver le financement nécessaire pour aider les pays d'Afrique à prendre des mesures vigoureuses au cours des prochaines années afin d'accélérer le développement. Tout au long de ce chapitre, nous avons souligné qu'il importe que ces mesures soient financées de manière efficace. Par conséquent, chaque pays donateur devrait chercher à obtenir le financement nécessaire de la manière la mieux adaptée à sa situation particulière.

### 9.5.5 L'accélération du versement de l'aide par le recours aux marchés des capitaux

136 Il est possible que les augmentations directes des budgets d'aide des pays donateurs et les autres modalités d'obtention de revenus durables, telles que les taxes et autres mécanismes facultatifs, ne puissent pas s'enclencher aussi vite qu'il le faudrait pour financer une impulsion forte. Afin d'accélérer le progrès à court terme, une possibilité consisterait à obtenir immédiatement des fonds sur les marchés des capitaux, en versant l'aide dès le départ sur la base des engagements d'aide futurs déjà pris par les donateurs. Les revenus nécessaires pour financer une augmentation des dépenses de 10 ou 15 ans seraient ensuite dilués dans le temps par l'emprunt. Une impulsion forte pour faire reculer la pauvreté en Afrique serait en partie financée par l'emprunt auprès des donateurs, comme cela se produit lorsqu'il est nécessaire d'augmenter les dépenses, en cas de guerre par exemple. C'est exactement ce que vise la facilité de financement internationale (FFI) proposée, et nous recommandons sa mise en œuvre immédiate<sup>11</sup>. Ensemble, l'augmentation des revenus dans les pays développés, le rapprochement de leurs ratios aide/PIB vers l'objectif de 0,7 % et l'amélioration de la situation dans certains pays bénéficiaires de l'aide permettront de maintenir les flux en faveur de l'Afrique tant que cela sera nécessaire, au-delà de 2015.



Source : Ministère britannique des Finances, 2004

137 Si elle était mise en œuvre par tous les pays, la FFI fournirait 50 milliards d'USD de plus par an d'aide au développement jusqu'en 2015, ce qui permettrait de disposer des fonds nécessaires pour atteindre les OMD d'ici à 2015. Basée sur les engagements à long terme et ayant force d'obligation des donateurs, la FFI permettrait de trouver des fonds sur les marchés des capitaux internationaux par l'émission d'obligations. Les porteurs des obligations seraient remboursés par les paiements futurs des donateurs. La facilité ne nécessiterait pas d'augmentation des budgets d'aide des gouvernements donateurs : elle repose sur les engagements d'aide supplémentaire pour l'avenir que de nombreux pays ont pris, en particulier ceux qui se sont engagés à atteindre l'objectif de 0,7 %.

138 La FFI n'est pas une solution visant à aider les gouvernements donateurs à atteindre plus vite l'objectif d'AOD/RNB de 0,7 %. Elle se fonde en effet sur les engagements futurs d'augmentation de l'aide. Cependant, pour réduire la pauvreté de moitié et atteindre les OMD, un accroissement du financement au cours des 10-15 prochaines années est nécessaire pour compléter les autres changements radicaux, sur les plans de la gouvernance, du commerce et de la sécurité. Comme les contraintes fiscales peuvent empêcher les donateurs d'augmenter leurs budgets d'aide à court terme, la FFI constitue une option intéressante pour augmenter substantiellement les niveaux mondiaux d'aide à mesure que d'autres changements se produiront, de manière à ce qu'ils puissent ensemble avoir un impact concerté sur la lutte contre la pauvreté. En outre, de notre point de vue, le financement supplémentaire constitue un aspect essentiel d'une impulsion forte pour l'Afrique.

139 Le versement de l'aide dès le départ par le biais de la FFI permettra aux pays de réaliser les investissements dans la croissance économique à court terme qui sont essentiels pour faire reculer la pauvreté et leur donner une chance d'atteindre les OMD. S'ils y parviennent, les besoins d'aide diminueront à l'avenir. Les engagements pluriannuels à long terme que les donateurs prendraient par le biais de la FFI, conformément à un ensemble arrêté de principes de haut niveau visant à garantir l'efficacité de l'aide, devraient augmenter la prévisibilité et la stabilité de l'aide et ainsi permettre aux pays bénéficiaires de réaliser des investissements soutenables.

140 La FFI ne chercherait pas à devenir un nouvel organisme de décaissement de l'aide avec de nouveaux critères que les pays en développement devraient respecter et ne créerait pas une nouvelle bureaucratie de l'aide. Pour décaisser l'aide, elle utiliserait les mécanismes en place qui ont été testés et éprouvés, et dont l'efficacité a été montrée. Par exemple, il est envisagé que la FFI ait recours à un mélange d'agences et de mécanismes bilatéraux et multilatéraux éprouvés (cf. graphique 9.6).

141 En résumé, la FFI devrait : offrir la prévisibilité à long terme, garantir le respect des engagements ayant force d'obligation, ne pas créer de contraintes administratives (bien que les structures de gouvernance soient toujours à l'examen) et compléter l'AOD actuelle. La FFI permettrait à la communauté internationale de trouver les 50 milliards d'USD qui manquent au niveau mondial pour atteindre les OMD, dont la moitié, à savoir 25 milliards d'USD, devrait aller à l'Afrique. La FFI présente un intérêt particulier pour les pays donateurs qui n'ont pas encore atteint les niveaux d'AOD de 0,7 % du PIB ou plus, car elle fournirait l'augmentation immédiate nécessaire tandis que les pays continueraient à progresser pour atteindre l'objectif. Il est impressionnant de voir que les pays nordiques qui ont déjà atteint l'objectif de 0,7 % ou plus aient manifesté leur soutien en faveur de la FFI.



# Recommandations sur les ressources

Pour élever le taux de croissance en Afrique, et pour accomplir de réels progrès dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, le volume et la qualité de l'aide extérieure versée à l'Afrique subsaharienne doivent radicalement changer. L'aide à l'Afrique subsaharienne devrait augmenter de 25 milliards d'USD par an au cours des 3-5 prochaines années. Cette augmentation doit s'accompagner d'un changement radical dans le comportement des donateurs et dans la façon dont ils offrent leur assistance, et par une amélioration marquée et continue de la gouvernance dans les pays africains. Nous savons que, dans ces circonstances, cette augmentation de l'aide pourra être utilisée efficacement. Des ressources supplémentaires devraient être trouvées de plusieurs manières différentes, y compris par le lancement immédiat de la facilité de financement internationale.

## Qualité de l'aide

- Pour améliorer la qualité de l'aide, une discussion annuelle devrait avoir lieu entre les ministères du Développement des pays de l'OCDE et les ministères des Finances africains, ainsi qu'avec les représentants de la société civile et des organisations internationales. Ils devraient ainsi réfléchir aux critères d'allocation de l'aide et formuler des suggestions en vue d'en améliorer la distribution, y compris entre les pays à moyens et bas revenus. Dans les pays où la gouvernance et les institutions sont plus faibles, les donateurs devraient chercher à fournir des niveaux d'aide suffisants et efficaces par les voies appropriées, en gardant à l'esprit qu'il est nécessaire d'éviter de nuire aux systèmes nationaux et/ou à la soutenabilité à long terme.
- L'aide devrait être non-liée, prévisible, harmonisée et ajustée aux processus de décision et aux processus budgétaires du pays bénéficiaire. La durée de garantie de versement de l'aide devrait s'étendre en fonction de l'objectif : par exemple, l'aide destinée au soutien aux infrastructures et aux dépenses publiques devrait être garantie pour des durées plus longues que l'aide versée au titre de l'assistance technique.
- L'aide versée à l'Afrique devrait principalement l'être sous la forme de subventions.
- Il faudrait sérieusement réduire le recours aux conditionnalités de politique économique avec l'aide extérieure. Cela nécessite la mise en place de moyens pour renforcer l'obligation mutuelle de rendre des comptes, et améliorer le suivi et l'évaluation. Les activités des IFI et des donateurs devraient soutenir les institutions chargées de la reddition de comptes en Afrique et non pas leur nuire, par exemple en aidant les pays à renforcer les codes et les normes internationaux et en évitant les lourdes complications associées à l'obligation de présenter des rapports.
- Par le biais d'un nouvel instrument, les donateurs devraient aider les pays africains à mieux gérer les chocs liés aux produits de base et aux catastrophes naturelles.

## Volume de l'aide

- Un doublement de l'aide à l'Afrique subsaharienne s'impose, ce qui représente une augmentation de 25 milliards d'USD par an au cours des 3-5 prochaines années, en complément de l'augmentation des recettes publiques résultant de la croissance et de l'amélioration de la gouvernance. Vers la fin de cette période, sous réserve d'un bilan des progrès accomplis, il faudrait augmenter l'aide d'encore 25 milliards d'USD par an, afin de tirer parti des améliorations de la qualité de l'aide et de la gouvernance.

## Allègement de la dette

- Pour les pays pauvres d'Afrique subsaharienne qui en ont besoin, l'objectif doit être une annulation de 100 % de la dette le plus rapidement possible. Cette annulation doit s'inscrire dans un processus de financement visant à aider ces pays à atteindre les OMD, comme promis à Monterrey et à Kananaskis. Le principal critère doit être que l'argent soit utilisé pour le développement, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté dans les pays qui promeuvent activement la bonne gouvernance.
- Par conséquent, il faut immédiatement s'atteler à la tâche et établir un contrat transparent englobant tous les pays à bas revenus d'Afrique subsaharienne, y compris ceux qui sont exclus des programmes actuels. Ce contrat doit annuler la dette et le service de la dette jusqu'à 100 % et couvrir la dette multilatérale comme la dette bilatérale.
- À titre d'urgence, un dispositif de financement doit être mis en place immédiatement afin de permettre l'annulation du service de la dette multilatérale de 100 %, lorsque cela est nécessaire pour atteindre les OMD.

## Mécanismes de financement

- Les pays donateurs devraient s'engager immédiatement à verser leur juste contribution aux 25 milliards d'USD par an supplémentaires nécessaires pour l'Afrique.
- Le doublement de l'aide en faveur de l'Afrique devrait être financé, entre autres, par le lancement immédiat de la facilité de financement internationale.
- Les pays riches devraient avoir pour objectif de consacrer 0,7 % de leur revenu annuel à l'aide, et présenter leurs calendriers à cette fin.
- Il convient d'élaborer d'autres propositions réalistes en vue de recueillir des fonds supplémentaires (par exemple en prélevant une taxe facultative ou obligatoire sur les billets d'avion).