



# Pour que l'aide soit utile

La fin de la guerre froide et la mise en place d'une nouvelle structure de l'aide devraient rendre celle-ci plus efficace

Mark Sundberg et Alan Gelb

Des écoliers studieux en Tanzanie.

Sur les 300 millions de dollars d'aide versés à l'Afrique depuis 1980, une trop grande partie a disparu dans le trou noir de la fraude, des malversations et du gaspillage.

Sharon LaFraniere,  
*New York Times*, juillet 2005

... la réalité est à l'opposé de la croyance populaire. L'aide n'a pas été gaspillée : elle a permis aux économies africaines de garder la tête hors de l'eau pendant les périodes difficiles.

Paul Collier,  
«What Can We Expect from  
More Aid to Africa?», mai 2006

**D** EPUIS 1960, près de 650 milliards de dollars d'aide (prix de 2004) ont été alloués aux pays d'Afrique subsaharienne par les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. Et ce chiffre serait encore plus élevé si l'on y ajoutait les contributions de pays émergents non membres du CAD, tels que la Chine, l'Inde et certains États du Golfe. Ces fonds ont-ils servi à promouvoir une croissance et un développement durables? Il est difficile de répondre à cette question parce que les liens entre aide extérieure et développement sont complexes. Toutefois, globalement, la réponse est sans doute négative. Historiquement, l'aide a été en grande partie mal utilisée. En premier lieu, la plupart des fonds n'étaient pas destinés au développement et sont allés à des pays en guerre et politiquement instables où les gains en termes de développement ont été annulés par la suite. Toutefois, il y a de bonnes raisons de penser que des transformations profondes sont à l'œuvre et qu'une «aide plus

abondante et de meilleure qualité» va désormais financer les programmes de développement.

## Le visage de l'aide change

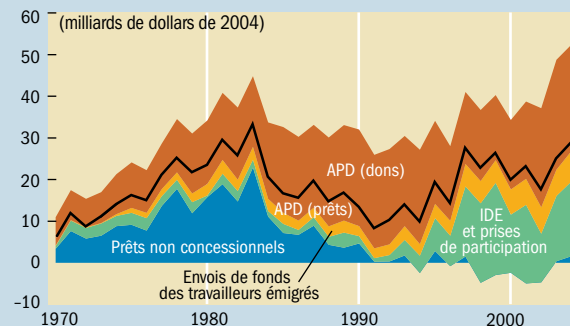
L'aide totale des pays riches à l'Afrique (nous entendons ici l'Afrique subsaharienne) constitue l'essentiel des flux financiers nets déclarés vers ce continent, dont elle représente entre 40 % et 90 % chaque année depuis 1970. Même si les prises de participation et l'investissement direct étranger ont fortement progressé depuis le milieu des années 90, ils sont concentrés dans un petit nombre de pays. Pour la plupart des pays, l'aide

Graphique 1

### La provenance des fonds

L'APD reste la première source d'aide.

(flux nets de capitaux déclarés vers l'Afrique subsaharienne)



Sources : OCDE-CAD ; Banque mondiale, *Global Development Finance* (2006).

Note : Les flux nets négatifs de prêts non concessionnels expliquent les valeurs en dessous de zéro, mais ils sont plus que compensés par les flux positifs d'IDE et de prises de participation.

publique au développement (APD) reste la principale source de capitaux, puisqu'elle représente près de la moitié du total des flux nets de capitaux (graphique 1). Après une forte baisse au milieu des années 90 qui a coïncidé avec la fin de la guerre froide, l'aide est repartie à la hausse, même si elle reste inférieure aux niveaux antérieurs. Les flux d'aide par habitant sont particulièrement révélateurs : ils sont tombés à 24 dollars en 1999 (presque moitié moins qu'à la fin des années 80), mais avoisinent aujourd'hui 37 dollars (graphique 2).

L'aide est souvent assimilée au financement du développement, mais en réalité une grande partie est accordée à d'autres fins. Ainsi, les pays de l'OCDE considèrent une large gamme de financements comme faisant partie de l'APD, notamment des dons à objectifs spécifiques tels que les coûts d'administration des programmes, l'aide alimentaire et l'aide d'urgence, la coopération technique et les allègements de dette. Le reste est formé des «dons à objectifs non spécifiques» et constitue ce que les contribuables considèrent généralement comme l'aide extérieure : le financement de projets dans les domaines de l'éducation, de l'infrastructure et de la santé, ainsi que l'aide au budget général. Au fil du temps, cette fraction de l'aide allouée à des projets et programmes a diminué. Mesurée par habitant, la baisse observée au cours des années 90 a été très prononcée et n'est toujours pas corrigée.

De nombreux facteurs ont contribué au déclin de l'aide-projets. La baisse de plus d'un tiers de la part de l'aide allouée aux projets et programmes dans le total de l'APD — de 63 % à 41 % — a coïncidé avec une augmentation des coûts administratifs, des allègements de dette et de l'aide d'urgence (graphique 3). La coopération technique, qui sert pour l'essentiel à rémunérer des conseillers étrangers, est traditionnellement la deuxième composante de l'aide. Il arrive même que le financement de programmes de formation, de rapports d'analyse et de conseils d'experts ne franchisse jamais les frontières du pays donateur. La part de la coopération technique a diminué, mais représente toujours environ un cinquième de l'APD, qu'on évalue à 4,5 milliards de dollars en 2004 pour l'Afrique.

Les coûts d'administration de l'aide bilatérale sont passés en moyenne de 5 % à près de 8 %, en partie à cause de la multiplication des agences et des pays intervenant dans la fourniture de l'aide : alors que 2 agences et 10 pays aidaient l'Afrique en 1960, ils étaient 16 agences et 31 pays à rendre compte au CAD en 2004. Les mesures des coûts administratifs des donateurs ne tiennent pas compte de la charge administrative énorme supportée par les pays bénéficiaires. Selon une estimation informelle basée sur une enquête réalisée auprès de responsables politiques de haut niveau, les contraintes administratives et les visites de délégations des donateurs bilatéraux et multilatéraux absorbent jusqu'à la moitié du temps des hauts fonctionnaires dans les pays africains (Banque mondiale, 2000).

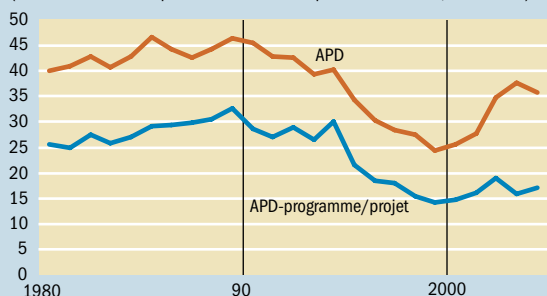
L'allègement de dette a été multiplié par cinq depuis la fin des années 80 et représente aujourd'hui 20 % de l'APD. Il est comptabilisé comme «don à objectifs spécifiques» dans le système CAD/OCDE, ce qui traduit la volonté de faire en sorte que, pour l'essentiel, l'allègement de dette s'ajoute aux nouveaux engagements au titre de l'APD. Il est très difficile d'évaluer l'allègement de dette et il convient d'affiner les méthodes de mesure. Les allègements portant sur des dettes dont le service n'est plus (et souvent ne peut être) assuré ne dégagent pas de nouvelles ressources pour le développement, même s'ils réduisent le surendettement. Néanmoins, pour les dettes en

Graphique 2

## L'influence de la realpolitik sur les flux d'aide

L'aide a nettement diminué après la fin de la guerre froide et commence seulement à se redresser.

(flux réels nets d'APD par habitant vers l'Afrique subsaharienne; \$ de 2004)



Source : base de données OCDE-CAD.

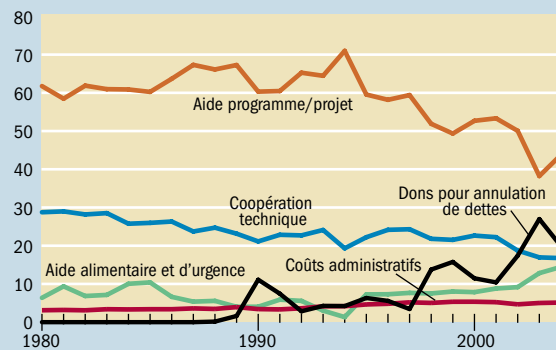
Note : «APD-programme/projet» désigne le total net de l'APD hors dons à objectifs spécifiques (coopération technique, aide alimentaire et d'urgence, et annulation des dettes bilatérales). Nous avons inclus les dons au titre de l'annulation des dettes multilatérales, car nous supposons que les pays en régalient le service, ce qui rend l'annulation équivalente à de l'aide-programme.

Graphique 3

## La composition de l'aide à l'Afrique a changé

L'aide-programme/projet a fortement diminué.

(pourcentage de l'APD nette par instrument)



Source : base de données OCDE-CAD.

Note : Les catégories d'aide sont celles de l'OCDE-CAD. «APD-programme/projet» désigne le total net de l'APD déduction faite des dons à objectifs spécifiques (coopération technique, aide alimentaire et d'urgence, et annulations de dettes). Les coûts administratifs ne concernent que l'APD bilatérale et ont été calculés pour l'Afrique sur la base des niveaux mondiaux. Les organismes multilatéraux ne communiquent pas leurs coûts administratifs. Avant 1988, l'allègement de dette est faible (moins de 1 % de l'APD) et ne peut pas être ventilé par région bénéficiaire.

cours de remboursement qui, indéniablement, hypothèquent les ressources futures, l'allègement peut fournir un montant équivalent de liquidité.

L'aide d'urgence et l'aide alimentaire ont elles aussi fortement augmenté, puisque, globalement, elles ont presque doublé depuis 1980, passant de 7 % à 13 % de l'APD. Ce type d'aide est opportun en situation de crise, mais ne contribue pas à financer le développement à long terme.

Enfin, le fait de lier l'aide aux exportations ou aux entreprises du pays donateur est une autre pratique qui réduit la valeur de l'aide publique. On estime que l'aide liée est de 11 % à 30 % moins efficace que l'aide non liée en raison des écarts de prix entre ce que facturent les entreprises du pays donateur et les prix du marché (ONU, 2005). Au cours des années 80, plus de la moitié de l'aide était liée. Il semblerait que la part de l'aide liée soit en baisse, mais comme plusieurs donateurs ne la dis-

tingent plus de l'aide non liée dans leurs statistiques, cela est difficile à confirmer. Toutefois, en se fondant sur les données connues, l'ONU estime que l'aide liée a réduit la valeur de l'aide bilatérale à l'Afrique de 1,6 à 2,3 milliards de dollars (sur un total de 17 milliards de dollars) en 2003.

En résumé, moins d'un quart de l'aide bilatérale et 38 % de l'aide totale sont fournis sous forme de crédits visant à financer directement la construction d'infrastructures, l'éducation des enfants ou la lutte contre les maladies infectieuses. Ces chiffres excluent l'allègement de la dette, dont une partie dégage des ressources supplémentaires. Autrement dit, le financement du développement au sens traditionnel du terme est inférieur de très loin à l'aide déclarée comme telle.

### À qui profite l'aide ?

On a souvent reproché à l'aide d'enrichir les dictateurs et les régimes corrompus au détriment du développement national. On sait que, pendant la guerre froide, l'aide a souvent été octroyée pour des motifs géopolitiques et a parfois même favorisé des régimes qui faisaient peu de cas des libertés civiles et des droits politiques (Gelb, Sundberg, and Fitzpatrick, à paraître). Les liens coloniaux ont longtemps conditionné la répartition de l'aide (Amprou, Guillaumont, and Guillaumont-Jeanneney, 2005). Si l'on utilise le système élaboré par l'université du Maryland pour évaluer la concentration des pouvoirs au sein de l'exécutif, dit notation Polity IV, près de la moitié de l'aide totale allouée entre 1960 et 1990 est allée à des pays «sans contraintes pesant sur le pouvoir exécutif». Seulement 10 % sont allés à des pays plus démocratiques caractérisés par des «contraintes fortes sur le pouvoir exécutif» (graphique 4).

Le fait que l'aide a souvent servi à atteindre des objectifs géopolitiques plutôt qu'à promouvoir le développement est illustré par les principes qui ont présidé à l'attribution de l'aide par le passé. On peut en effet observer la mesure dans laquelle les pays et les organisations multilatérales fondaient leurs dé-

cision en la matière sur les besoins (pauvreté) et sur la bonne gestion et gouvernance (politique). Le graphique 5 montre l'évolution de la sélectivité de l'aide depuis 1977. Il apparaît que jusqu'en 1991 l'aide bilatérale et multilatérale ne faisait guère de cas des considérations politiques : elle était octroyée sans qu'on se soucie beaucoup des capacités de gestion et de gouvernance. De même, le critère de pauvreté jouait très peu ou jouait de façon perverse pour les donateurs bilatéraux : une plus grande pauvreté ne se traduisait pas forcément par des dotations plus élevées. Il en allait de même pour les bailleurs de fonds multilatéraux à la fin des années 70, mais la sélectivité s'est améliorée dans les années 80.

## «L'aide était souvent motivée par des considérations géopolitiques liées aux intérêts nationaux des pays donateurs, et non par la volonté de promouvoir le développement.»

Une grande partie de l'aide était également allouée à des pays politiquement instables ou en proie à des conflits civils : ainsi, dans 28 pays africains, il y a eu en tout 100 coups d'État ou tentatives de coup d'État depuis 1975, et 22 pays ont connu un conflit au cours des 30 dernières années. Entre 1980 et 2002, un quart de l'aide accordée à l'Afrique est allé à des pays en conflit. Près d'un cinquième est allé à des pays où des conflits ultérieurs ont partiellement annihilé les progrès accomplis en matière de développement.

Beaucoup de pays victimes de gouvernements autoritaires, de conflits civils et de coups d'État militaires ont subi des fuites de capitaux massives et non enregistrées. Dans 25 pays d'Afrique, elles se sont chiffrées à 193 milliards de dollars entre 1970 et 1996, contre 178 milliards de dollars de dette extérieure, ce qui indiquerait que, ironie du sort, plusieurs pays africains sont créanciers nets des pays riches (Boyce and Ndikumana, 2001). Cela ne veut pas dire que l'aide ait été à l'origine de la fuite des capitaux, mais qu'elle a été allouée en grande partie à des pays affligés par ce problème.

### Quelques tendances encourageantes

La bonne nouvelle est que, à plusieurs égards, cette situation est en train de changer, ce qui est bon signe pour la qualité et l'efficacité de l'aide à l'avenir. Plusieurs tendances caractérisent cette évolution. Premièrement, *l'aide va désormais à des pays plus respectueux des libertés civiles et des droits politiques*. Cela s'explique à la fois par la plus grande sélectivité de l'aide et par la diffusion des institutions démocratiques et des élections pluralistes en Afrique. La part de l'aide aux pays où aucune contrainte ne s'exerce sur le pouvoir exécutif est passée de près de la moitié à 18 %, et l'aide aux pays plus démocratiques dotés d'un système de contre-pouvoirs limitant le pouvoir de l'exécutif a presque triplé.

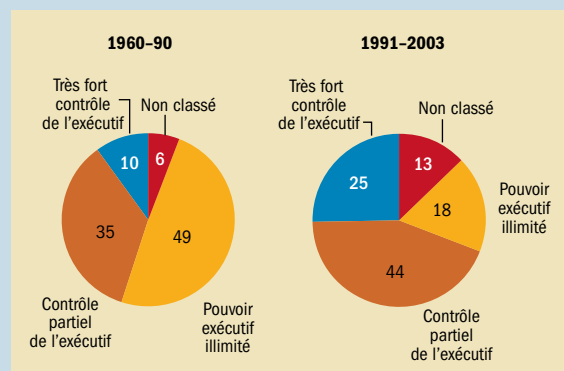
Deuxièmement, *la sélectivité en fonction de critères politiques et de la pauvreté s'est considérablement accrue*. Cette tendance est plus marquée pour les bailleurs de fonds multilatéraux, mais les donateurs bilatéraux accordent aujourd'hui beaucoup plus d'importance à la qualité de la gouvernance

Graphique 4

### De la dictature à la démocratie

L'aide va de plus en plus aux pays où l'exécutif doit rendre des comptes.

(aide et contrôle du pouvoir exécutif, pourcentage annuel moyen de l'APD nette)



Source : Gelb, Sundberg, and Fitzpatrick (à paraître). Les données sur l'APD proviennent de l'OCDE-CAD. Les notes Polity IV sont fournies par l'université du Maryland.

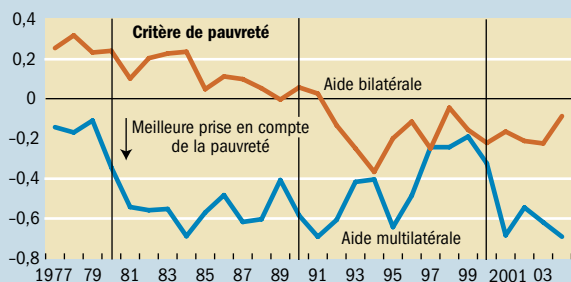
Notes : Notation Polity IV (7 étant la note la plus élevée, correspondant à une «démocratie mature») : pouvoir exécutif illimité = 1-2; contrôle partiel de l'exécutif = 3-4; très fort contrôle de l'exécutif = 5-7. Les pays non classés sont ceux en état d'anarchie ou de transition, ou d'ingérence étrangère (par exemple occupation par une puissance étrangère).

Graphique 5

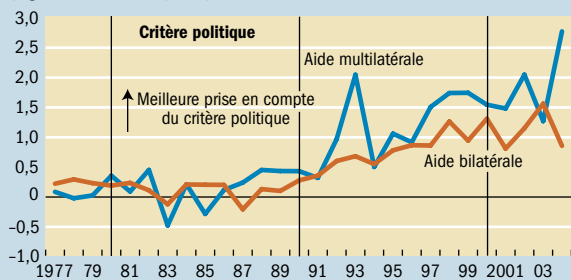
## Ce qui motive les donateurs

Les donateurs accordent davantage leur aide aujourd'hui en fonction des besoins et des valeurs démocratiques.

(log-élasticité de l'aide/PIB par habitant (PPA))



(log-élasticité de l'aide/CPIA)



Source : calculs des auteurs.

Note : Une valeur positive et en augmentation de l'indicateur du critère politique traduit un accroissement de l'aide aux pays les mieux gouvernés (selon l'évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA), indicateur établi par la Banque mondiale), alors qu'une valeur négative et en baisse de l'indicateur du critère de pauvreté (avec le revenu par habitant comme valeur approchée) indique que les pays pauvres reçoivent plus d'aide.

et des politiques d'ensemble dans leurs décisions en matière d'aide. Ces considérations sont explicitement formulées dans les systèmes d'attribution fondés sur les résultats qu'utilisent les banques multilatérales de développement et plusieurs donateurs bilatéraux.

Troisièmement, **il est désormais admis qu'il faut améliorer la qualité de l'aide** en réduisant le nombre d'agences intervenant dans sa fourniture, en harmonisant les procédures de manière à réduire les coûts de conformité pour les bénéficiaires, en supprimant l'aide liée et en alignant l'aide sur les priorités définies par les pays eux-mêmes. La Déclaration de Paris de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide, adoptée en 2005, est un pas décisif dans cette direction. Le *Rapport de suivi mondial 2006* (Banque mondiale et FMI, 2006), qui rend compte de l'action des donateurs, des pays en développement et des institutions financières internationales au regard de leurs principales responsabilités aux termes de l'Accord de Monterrey constitue une autre étape vers la reconnaissance d'une responsabilité partagée.

Quatrièmement, d'après les indicateurs de la gouvernance, **de nombreux pays améliorent la gestion de leurs ressources publiques en renforçant le contrôle fiduciaire**. Dans les pays qui bénéficient d'un allègement de dette au titre de l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés, les indicateurs concernant la gestion des finances publiques révèlent que de nombreux pays ont réalisé des progrès dans ce domaine depuis 1999, et de nouveaux indicateurs sont mis au point pour apprécier les résultats dans d'autres domaines de la gouvernance.

Enfin, **on observe en Afrique l'inversement de la fuite massive de capitaux**, qui privait la région d'une partie considérable de

l'aide dont elle a tant besoin pour son développement. Les nationaux rapatrient leurs actifs, rassurés par le recul de l'instabilité politique, l'organisation d'élections pluralistes dans un nombre croissant de pays, la reprise de l'activité économique et l'accroissement des revenus (Collier, Hoeffler, and Pattillo, 2004).

En résumé, par le passé, l'aide était souvent motivée par des considérations géopolitiques liées aux intérêts nationaux des pays donateurs et non par la volonté de promouvoir le développement. Rien d'étonnant, dans ces conditions, à ce qu'elle ait servi en grande partie à financer des pays pour lesquels le développement n'était pas une priorité. En outre, une large part des fonds accordés ne finançait pas directement le développement (aide d'urgence et assistance technique par exemple). Mais les changements intervenus depuis le milieu des années 90 sont prometteurs pour la qualité et l'efficacité de l'aide. En témoignent les efforts déployés à la suite de la Déclaration de Paris de l'OCDE sur l'efficacité de l'aide pour harmoniser cette aide et la rendre plus conforme aux besoins des pays, ainsi que la tendance à en améliorer la sélectivité en fonction des besoins et de la qualité des politiques. Cette « nouvelle structure de l'aide » consiste simplement à aligner l'aide sur les stratégies de réduction de la pauvreté conçues par les pays eux-mêmes pour financer les investissements prioritaires dans le domaine social et des infrastructures, les résultats devant être mesurables. Les nouveaux donateurs extérieurs au CAD et les pays émergents donateurs, tels que la Chine et l'Inde, devraient aussi tirer des leçons de l'expérience des donateurs du CAD à cet égard pour rendre leur aide plus efficace. ■

*Mark Sundberg est économiste principal et Alan Gelb est Directeur de la politique de développement à la Banque mondiale.*

### Bibliographie :

- Amprou, Jacky, Patrick Guillaumont, and Sylviane Guillaumont-Jeanneney, 2005, *Aid Selectivity According to Augmented Criteria* (Clermont-Ferrand, France : Centre d'études et de recherches sur le développement international).
- Banque mondiale, 2000, *Can Africa Claim the 21st Century?* (Washington).
- et *Fonds monétaire international*, 2006, *Global Monitoring Report 2006: Strengthening Mutual Accountability—Aid, Trade and Governance* (Washington).
- Boyce, James, and Léonce Ndikumana, 2001, "Is Africa a Net Creditor? New Estimates of Capital Flight from Severely Indebted Sub-Saharan African Countries, 1970–1996," *Journal of Development Studies*, Vol. 38 (December), p. 27–56.
- Collier, Paul, Anke Hoeffler, and Catherine Pattillo, 2004, "Africa's Exodus: Capital Flight and the Brain Drain as Portfolio Decisions," *Journal of African Economies*, Vol. 13, AERC Supplement 2, p. ii15–ii54.
- Dollar, David, and Victoria Levin, 2004, "The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984–2002," *Policy Research Working Paper No. 3299* (World Bank: Washington).
- Gelb, Alan, Mark Sundberg, and Brendan Fitzpatrick, à paraître, "Aid to Sub-Saharan Africa: Whither \$650 Billion?" *Development Economics Department* (World Bank: Washington).
- Nations Unies, 2005, *Rapport mondial sur le développement humain : La coopération internationale à la croisée des chemins : l'aide, le commerce et la sécurité dans un monde marqué par les inégalités* (New York).
- Organisation de coopération et de développement économiques, 2005, *Faire reculer la pauvreté : Le rôle de l'OCDE dans le partenariat pour le développement* (Paris, OCDE–CAD).
- , *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement*; [http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en\\_2649\\_3236398\\_35401554\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html).