

# Augmenter les capacités d'absorption de l'aide pour atteindre les objectifs de développement du millénaire

Autor(en): **Chapelier, Georges**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **63 (2005)**

Heft 4: **Les politiques de lutte contre la pauvreté à l'orée du XXI siècle**

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-141692>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# AUGMENTER LES CAPACITÉS D'ABSORPTION DE L'AIDE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DU MILLÉNAIRE

GEORGES CHAPÉLIER

*Ancien haut fonctionnaire des Nations Unies, consultant international  
georges.chapelier@undp.org*

> Cet article soutient que, pour sortir du piège de la pauvreté, les pays pauvres d'Afrique doivent, parallèlement à des mesures d'allègement de la dette et d'ouverture des marchés internationaux, renforcer leur capacité d'absorber l'aide internationale, en particulier sous la forme de l'investissement public.

Le propos de cette contribution aux actes du Colloque sur la Pauvreté en Afrique organisé par l'Université de Lausanne, est d'établir que pour sortir du piège de la pauvreté, les pays pauvres d'Afrique doivent, parallèlement à des mesures d'allègement de la dette et d'ouverture des marchés internationaux, renforcer leur capacité d'absorber l'aide internationale, en particulier sous la forme de l'investissement public. Toutefois, les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif ne sont pas seulement limitées aux pays en développement. En effet, la refonte de l'aide internationale actuellement en cours -avec plus de flexibilité, de prédictibilité et d'alignement sur les processus budgétaires nationaux,- devrait permettre une plus grande efficacité de l'aide. C'est un des facteurs stratégiques pour permettre d'avancer vers les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

Le 8 septembre 2000 les chefs d'État et de Gouvernement de 189 pays réunis au sein des Nations Unies ont adopté la Déclaration du Millénaire «*Un Monde Meilleur pour Tous*». Cette Déclaration propose une vision à l'horizon 2015 d'un monde presque débarrassé de la faim et de l'extrême pauvreté, un monde où grâce à la scolarisation universelle, il y aurait l'égalité des chances pour les filles et les garçons à l'école et plus tard dans la vie socio-économique et politique, un monde où les mères meurent moins en donnant la vie, un monde préservant l'avenir des générations futures à travers la conservation des ressources naturelles, un monde plus équitable, plus juste et plus solidaire. Cette vision a pris corps et a été articulée dans les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) qui sont composés de huit Objectifs principaux, déclinés en dix huit cibles ou sous-objectifs quantifiés et comprenant quarante huit indicateurs qui permettent de suivre les progrès accomplis.

Les pays en développement ont répondu à cet appel pour un monde meilleur et plus juste en réorientant leurs priorités de développement et en préparant des programmes de réduction de la pauvreté, correspondant aux réalités et capacités nationales. Ils ont été soutenus dans leurs efforts par leurs partenaires au développement. Ces derniers ont aussi adopté les OMD

pour recadrer leur politique de développement et évaluer les résultats obtenus. Plusieurs grandes initiatives se sont aussi placées sous la bannière des Objectifs du Millénaire. Citons la Commission pour l'Afrique et la proposition britannique d'un fonds spécial qui permettrait de doubler le montant de l'aide pendant les prochaines années, la proposition franco-allemande d'une taxe sur les voyages aériens pour financer les programmes de réduction de la pauvreté et la décision des pays du G8 à Gleneagle d'annuler 100 pour cent de la dette multilatérale auprès des institutions de Bretton Woods de 18 pays pauvres, sous réserve qu'ils aient atteint le point d'achèvement de l'initiative «Pays Pauvres Très Endettés» (PPTE)<sup>1</sup> renforcée. Ces initiatives ont contribué à maintenir l'attention sur les problèmes de la pauvreté dans le monde, et en particulier sur la situation très difficile des pays africains. À présent il est communément admis que l'objectif de réduire de moitié d'ici 2015 le nombre de personnes vivant sous le seuil de la pauvreté et d'améliorer les indicateurs de santé, éducation, préservation des ressources naturelles, de l'égalité des genres n'est pas irréaliste à l'échelon du monde. Certaines régions ne pourront toutefois pas atteindre ces objectifs. L'Afrique au Sud du Sahara en est la plus éloignée. Pourtant il y a des exceptions puisque plusieurs pays africains comme l'Uganda, le Ghana, le Mozambique et le Mali ont connu pendant ces dernières années une croissance rapide autour de six pour cent par an, un taux qui devrait leur permettre d'atteindre le premier Objectif, celui de réduction de moitié de la pauvreté. Cet exemple de réussite est très encourageant pour les autres pays de la région qui sont aussi engagés dans des réformes structurelles de l'économie et de réduction de pauvreté.

Un scénario de croissance plus rapide est donc possible pour l'Afrique, sous réserve d'une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des programmes et politiques nationales de développement et d'un accroissement de l'effort de mobilisation des ressources, tant nationales qu'internationales, tant publiques que privées. Dans ce scénario qui prend en compte la distribution inégale des revenus et son impact sur la réduction de la pauvreté, des progrès considérables par rapport aux OMD peuvent être accomplis par un nombre significatif de pays africains pendant les dix prochaines années. Ils changeront le bien-être des populations et modifieront les conditions structurelles des économies pour bâtir un développement ultérieur.

Pour les pays les moins avancés (PMA), -et l'Afrique au sud du Sahara compte 33 des 49 PMA-, le défi est particulièrement ardu. Selon J. Sachs, ces pays sont en effet pris au piège de la pauvreté<sup>2</sup>; de manière très schématique, les ressources de ces pays sont tellement faibles qu'il leur est extrêmement difficile de dégager l'épargne nécessaire pour investir de manière significative dans les secteurs sociaux, et ainsi améliorer la formation de capital humain, et dans les infrastructures de base du monde rural où les pauvres sont de loin les plus nombreux. Dans ces conditions l'accumulation du capital ne se produit pas et il s'en suit une pauvreté structurelle qui est tout à la fois cause et résultante d'instabilité sociale et

<sup>1</sup> Cette Initiative permet aux pays pauvres dont la dette n'est pas soutenable (selon des ratio dette/exportation et dette/PIB) d'obtenir un allègement de cette dernière. Un premier allègement a lieu lorsque le «point de décision» est atteint. Le point de décision correspond à la mise en place d'un programme de réformes et d'actions de réduction de la pauvreté. Un second et dernier allègement est accordé lorsque le pays qualifie pour le point d'achèvement. À ce stade, la soutenabilité de la dette est acquise, du moins en principe.

<sup>2</sup> Dans son rapport annuel 2004 sur les PMA, le CNUCED développe aussi une analyse de la situation de ces pays en terme du piège de la pauvreté.

de conflits. Pour rompre ce cercle vicieux une stratégie serait d'augmenter substantiellement les flux d'aide public au développement (APD) vers les secteurs stratégiques pour réduire la pauvreté, tout en développant un environnement favorable à l'initiative privée. Des estimations faites par les Nations Unies et la Banque mondiale montrent que pour atteindre cet objectif, l'aide au développement devrait doubler pendant les dix prochaines années. Une croissance forte pourrait s'en suivre qui permettrait ultérieurement de dégager un surplus et d'engager progressivement ces pays dans la voie d'un développement auto-soutenu.

Quelque soit la stratégie et les politiques que l'on peut envisager pour attaquer le problème de la pauvreté au sud du Sahara, le nexus «croissance de qualité plus rapide, réduction de la pauvreté, accroissement de l'investissement public et de l'aide internationale» est au cœur de la problématique. En effet au stade de développement de la plupart des pays africains, les flux financiers générés par le secteur privé restent faibles et l'investissement public reste l'un des principaux moteurs de la croissance. En particulier, le rôle du Programme d'Investissement Public (PIP) est crucial pour canaliser les financements nécessaires au développement des secteurs de l'éducation, de la santé et des infrastructures rurales qui sont essentiels pour réduire la pauvreté, et pour lesquels la rentabilité de l'investissement n'est souvent pas suffisamment attrayante pour les entrepreneurs et financiers du secteur privé.

### 1. LES MODALITÉS DE L'APD ET LA CAPACITÉ D'ABSORPTION DE L'AIDE

Vu les contraintes financières et budgétaires qui pèsent sur les pays pauvres, il n'est pas surprenant que le niveau des ressources du PIP soit étroitement lié au niveau des financements octroyés sous forme de prêts concessionnels ou de dons dans le cadre de l'APD. Souvent aussi les priorités de l'APD sont déterminantes dans la composition et les choix faits lors de la confection du PIP. Or un critère couramment utilisé par la communauté internationale pour estimer la capacité d'absorption de l'aide est le taux d'exécution du PIP des années précédentes. Comme trop souvent ce taux d'exécution n'est pas satisfaisant, il s'ensuit une diminution ou au mieux une stabilisation du niveau de l'aide.

Le résultat est une situation paradoxale où, alors que les besoins sont énormes -le très mauvais état des infrastructures rurales et le déficit en matière de santé et d'éducation constituent un frein à l'investissement et à l'initiative privé- la faiblesse du taux d'exécution du PIP compromet l'accroissement des flux d'aide qui seraient requis pour y remédier, et au delà pour atteindre l'objectif d'une croissance plus rapide et de qualité.

En outre, dans le cas des États fragiles<sup>3</sup> dont le plus grand nombre est situé en Afrique au sud du Sahara, l'aide internationale est particulièrement volatile, pauvrement coordonnée et fragmentée, réagissant aux crises au coup par coup. Il en résulte que le montant de l'aide est ainsi inférieur à celui auquel on pourrait s'attendre vu le niveau de la pauvreté dans ces pays, en comparaison de l'aide octroyée aux pays ayant de bonnes performances<sup>4</sup>. Pendant les années de crise, dans les États fragiles, le taux d'exécution du PIP peut être inférieur à plus de

<sup>3</sup> Le concept d'État fragile a été développé à la fin des années 1990 et il n'y a pas de définition agréée par tous. Il est toutefois devenu un outil opérationnel utilisé notamment par la Banque mondiale dans son travail analytique sur les pays de faible revenu sous stress (*Low income countries under stress, LICUS*) et le groupe de travail de l'OCDE sur les partenariats difficiles. Plusieurs sources de coopération utilisent à présent cette catégorie pour programmer leur assistance dans les «pays difficiles».

<sup>4</sup> «*fragile states have received 43% less aid than would have been appropriate given the extent of poverty within them*», *Department for International Development (DFID)* «Why we need to work more effectively in fragile states», 2005.

50 pour cent des montants programmés, ce qui diminue l'efficacité et l'efficience de l'aide. Il n'y a pas d'explication simple à la faiblesse d'exécution du PIP. En fait plusieurs facteurs sont en jeu, propres au pays et aux modalités et politiques qui régissent les aides extérieures. Conditionnalités irréalistes, procédures complexes et parfois méconnues des pays en développement, parcellisation de l'aide en de multiples projets et donateurs, manque d'appropriation des programmes et déficiences humaines et institutionnelles se combinent et se renforcent mutuellement pour conduire à une sous utilisation des ressources de l'aide internationale. Tant du côté des donateurs bilatéraux que des multilatéraux, les procédures de déboursement des prêts, des dons et d'acquisition des biens et services sont souvent complexes, lourdes et bureaucratiques. Elles sont aussi généralement assorties de nombreuses conditionnalités relatives à des réformes de politique qu'une administration faible ne peut pas gérer. Les plus ardues étant les conditionnalités croisées. Par ailleurs, trop souvent la demande pour des réformes ne tient pas compte des capacités institutionnelles existantes pour les concevoir et les mettre en œuvre. D'une manière générale, il y a un manque de prédictibilité et de continuité de l'aide;

1. Les donateurs financent de multiples projets, chacun indépendant les uns des autres alors que souvent ces projets partagent des objectifs communs de réduction de la pauvreté. Ces projets impliquent la répétition des missions de diagnostic et d'identification, des missions de formulation de projets et de suivi et d'évaluation qui ont chacune leurs caractéristiques et leurs demandes propres suivant leurs sources respectives de financement. Pour les services administratifs des pays pauvres, ils constituent un fardeau d'autant plus grand que ces services sont souvent faibles et manquent de spécialistes pour y participer;
2. Les partenaires au développement tendent à financer des projets et programmes identifiés par eux-mêmes en fonction de leurs priorités, ce qui peut constituer un obstacle à l'appropriation par les cadres nationaux; il y a un manque de flexibilité et d'alignement sur les priorités des pays en développement;
3. La pratique de certains donateurs de déboursier les fonds d'un projet sur la base des factures acquittées au préalable par l'État suppose des facilités de trésorerie qui dans le contexte particulier des pays pauvres sont souvent inexistantes et retardent l'exécution des travaux. En outre, le remboursement des avances faites par l'État pour financer des achats de biens et services est sujet à un processus qui est souvent très lent, ce qui entraîne des tensions de trésorerie tant pour l'État que pour les projets financés suivant cette modalité;
4. Souvent les pays pauvres n'ont pas de politique claire vis-à-vis de l'aide internationale, avec des objectifs bien structurés et des mécanismes institutionnels pour assurer sa coordination;
5. L'absence ou la faiblesse des stratégies sectorielles, le manque de cohérence entre les politiques sectorielles et la réduction de la pauvreté et le manque de rigueur dans les



procédures et la gestion des finances publiques tendent à accroître les duplications dans les aides et à diminuer l'efficacité des politiques et projets mis en oeuvre;

6. Les projets importants financés par les aides extérieures sont souvent gérés par des Unités de Gestion qui constituent des enclaves à l'intérieur de l'Administration, avec leurs ressources et règlements internes. À l'origine, ces unités de gestion autonome ont été constituées pour répondre aux faiblesses des administrations nationales. Elles ont eu un effet inattendu en ce sens qu'elles ont contribué à vider de leur substance les services de l'administration, tout en accélérant la migration des cadres les plus qualifiés vers l'extérieur des structures nationales.

Les considérations ci-dessus sur la capacité d'absorption par le biais du taux d'exécution du PIP sont quelque peu réductrices. Elles tendent à exagérer les faiblesses d'absorption et elles n'apportent pas d'information sur la qualité de l'investissement public, son efficacité et son impact sur l'économie et les effets d'entraînement qu'il peut exercer en favorisant la création d'emploi et de valeur ajoutée. Par exemple, les effets d'un même investissement sur la création d'emplois et la diffusion d'effets en amont et en aval seront très différents si les travaux sont réalisés en régie ou par des petites et moyennes entreprises du pays. Il en est de même si lors d'un appel d'offre international des normes de contenu local sont/ou ne sont pas imposées aux entreprises soumissionnaires. Ou encore, un dollar dépensé pour renforcer la qualité des soins offerts par les dispensaires de district aura un impact très différent suivant le niveau de qualification des infirmiers et docteurs en poste, l'existence de matériel médical et l'approvisionnement en médicaments, et si le dispensaire est un service déconcentré ou au contraire est géré par l'administration centrale.

L'impact de l'investissement peut être aussi très différent suivant qu'un effort a été fait pour dégager les cohérences sectorielles et transversales lors de l'allocation des ressources. Un cas typique où cette mise en cohérence est souvent absente est la l'augmentation de l'investissement dans les secteurs productifs et de l'éducation sans que parallèlement des mesures soient prises pour libéraliser l'économie. Si des actions ne sont pas adoptées pour faciliter la création d'entreprises, proposer un cadre incitatif aux investisseurs et lutter contre les économies de rente qui peuvent fermer des filières à de nouveaux opérateurs, le risque est grand d'une inadéquation entre la production de diplômés par le système éducatif et la demande existante sur le marché du travail. Trop souvent dans les pays pauvres l'enseignement technique et professionnel est négligé, -tant lors de l'allocation des ressources que par les choix des étudiants qui vont massivement vers les disciplines des lettres et du droit,- alors qu'il existe une demande en main d'œuvre qualifiée, de niveau intermédiaire et supérieure, qui n'est pas satisfaite. L'inadéquation entre l'offre et la demande peut augmenter avec les années et dans les cas les plus graves, le chômage des jeunes diplômés peut prendre des dimensions de crise nationale, source de tensions et de troubles sociaux.

En conclusion, la qualité de la confection du PIP, la rigueur dans le choix des projets sur la base de critères qui traduisent les options de la stratégie nationale de développement, la qualité de la politique macro-économique et le climat des affaires peuvent être, suivant les contextes, des facteurs déterminants de l'efficacité de la politique d'investissement public, de son impact sur l'économie et aussi avoir un impact sur la capacité d'absorption de l'aide.

## 2. LES RÉFORMES SOUHAITABLES POUR RENFORCER LA CAPACITÉ D'ABSORPTION

Les difficultés de l'aide dont la forme dominante jusqu'au début de cette décennie a été l'aide projet sont bien connues des praticiens et ne sont pas propre à l'Afrique. À plusieurs reprises des ajustements ont été apportés dans les modalités de mise en œuvre des projets, mais sans succès. C'est le constat de ce manque d'efficacité qui a conduit l'OCDE à mener une réflexion critique sur l'aide projet. En février 2003 une réunion de Haut Niveau sur l'Alignement et l'Harmonisation de l'Aide organisée par cette organisation a adopté la Déclaration de Rome. Elle a été suivie en avril 2005 par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide qui confirme et renforce les propositions faites à Rome, notamment sur le passage de l'aide projet à un soutien budgétaire direct ou sectoriel ainsi que la nécessité d'une plus grande harmonisation des procédures utilisées par les donateurs.

Les changements dans les relations entre pays en développement et leurs partenaires ont permis d'enregistrer des succès décisifs pour une meilleure efficacité et efficience dans la transformation de l'aide en résultats de développement. Des pays comme la Tanzanie et le Mozambique<sup>5</sup> et leurs partenaires au développement sont aujourd'hui à la pointe des meilleures pratiques en ce domaine<sup>6</sup>. Suite au passage à l'aide comme soutien budgétaire et au renforcement des processus de gestion et d'évaluation, la capacité d'absorption de l'APD a très fortement augmenté dans ces pays; parallèlement la qualité du dialogue entre le gouvernement et ses partenaires sur les politiques de développement s'est aussi améliorée comme l'appropriation des politiques prenait corps.

Les nouvelles modalités de l'aide budgétaire recommandées par l'OCDE peuvent être initiées avec succès dans les pays pauvres en dépit de la faiblesse de leurs systèmes de gestion. En effet en initiant la mise en place d'un soutien budgétaire direct, ou sectoriel, une demande interne très forte pour des changements structurels et institutionnels est enclenchée. En général ces changements demandent le renforcement des procédures et systèmes, la modernisation des systèmes d'information, la formation des fonctionnaires, l'ajustement des cadres légaux et de régulation ainsi que de la transparence et la reddition des comptes.

Les secteurs les plus sensibles qui demandent à être renforcés sont notamment: la politique macro-économique, les finances publiques et la politique budgétaire, y compris le renforcement de la confection et de l'exécution du PIP, la préparation d'un cadre à moyen terme des dépenses publiques reliée au budget annuel à travers des exercices de revue des dépenses publiques, l'introduction de la gestion par résultat assortie d'indicateurs sectoriels ou globaux qui déclencheront le versement des tranches successives de l'aide programmée, la mise en place d'un cadre national rigoureux de coordination de l'aide internationale, le respect des procédures d'appels d'offre pour les marchés publics ainsi que la mise en place de systèmes de contrôle, suivi et évaluation et des capacités d'audit. En raison de la faible capacité institutionnelle des pays très pauvres, ces réformes doivent être mises en place de manière graduelle, en bâtissant sur les acquis.

C'est seulement dans ces conditions qu'un climat de confiance peut durablement s'instaurer entre le Gouvernement et ses partenaires au développement. Ce renforcement de la

<sup>5</sup> L'aide budgétaire directe dépasse les 50% de l'aide en Tanzanie et atteint près de 80% au Mozambique.

<sup>6</sup> En fait, une révolution silencieuse concernant l'APD avait déjà commencé dès la m-1990 dans les pays précités, culminant vers la fin du millénaire par la mise en pratique d'approches programmatiques. Aujourd'hui le soutien budgétaire direct représente plus de la moitié de l'APD alloué à ces pays.

confiance demande un travail intensif, -quelques fois de plusieurs années-, pour la mise en place de systèmes transparents et de reddition des comptes. Progressivement un cadre de responsabilité mutuelle basé sur des résultats à obtenir pour réduire la pauvreté sera établi ainsi qu'un engagement pour le passage progressif aux nouvelles modalités d'aide. Dans ce contexte la définition conjointe des indicateurs qui devront faire l'objet d'un suivi est un moment délicat du processus car ces choix initiaux vont déterminer un cadre conjoint d'évaluation des politiques suivies de réduction de la pauvreté. Ils constituent les points de déclenchement d'action entre le pays et ses partenaires.

L'option de l'aide budgétaire ne signifie pas l'élimination de l'approche projet mais cette forme d'assistance sera considérablement réduite. Il existe des cas toutefois où le projet restera le véhicule principal, par exemple pour des raisons statutaires du donateur ou encore pour certains programmes d'assistance technique dont l'objet principal est l'établissement de normes et standards. L'important est de choisir l'approche la plus appropriée, tenant compte des avantages comparatifs des différents mécanismes.

Par ailleurs, le changement de culture chez les partenaires au développement est toujours en cours: d'une manière générale, les progrès ont été très rapide et la plupart des donateurs ont décidé d'utiliser cette modalité mais ils restent encore parfois des incertitudes et des doutes sur la meilleure manière de la mettre en œuvre.

Pour réaliser l'objectif d'une croissance forte en Afrique, les progrès enregistrés dans les domaines de l'institutionnel et de l'APD doivent être parallèles à d'autres chantiers, notamment l'allègement de la dette et l'ouverture des marchés des pays industrialisés. Il ne faudrait pas que les avancées réalisées dans l'un de ces secteurs clés soient annihilées par des contre-mesures dans un autre secteur, par exemple un durcissement des positions dans le domaine du commerce international alors qu'un allègement de la dette multilatérale des pays les plus pauvres vient d'être entériné lors de l'Assemblée annuelle de la Banque mondiale et du FMI les 24 et 25 septembre 2005. Bien que le cycle de négociations de Doha ait posé au centre de ses préoccupations les questions du développement des pays pauvres, peu de progrès a été enregistré jusqu'à présent dans les secteurs les plus importants, -l'agriculture et la diminution progressive des subventions des pays industrialisés et la libre circulation des personnes- pour les pays en développement. En outre, l'usage de diverses dispositions, par exemple le renforcement des règles phyto-sanitaires et leur complexité croissante ressemblent quelque fois à un effet protectionniste déguisé.

Un effort de cohérence est en cours au niveau des Nations Unies, des institutions de Bretton Woods et de l'OCDE, soutenu par la société civile qui demande plus de générosité. Ces efforts des partenaires du nord trouvent en Afrique un environnement nouveau où des initiatives telles que le Financement du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et son mécanisme de revue par les pairs donnent une nouvelle impulsion à des réformes et politiques de développement plus transparentes et ancrées dans un socle démocratique qui sont inséparables d'une économie sociale de marché.