

Consolidation de l'aide à destination de l'Afrique

Question à l'examen

Les recherches récentes suggèrent que, pour obtenir des résultats significatifs en termes de création d'emplois et de réduction de la pauvreté, il est essentiel que la croissance économique des pays d'Afrique soit forte, globale et soutenue. Les expériences des pays avancés et émergents montrent que d'importants investissements publics et privés sont nécessaires pour ce faire. Dans ce contexte, l'un des défis auxquels les pays africains doivent faire face est de parvenir à mobiliser les ressources suffisantes pour financer l'investissement intérieur dans les secteurs prioritaires. Étant donné la faiblesse actuelle des taux d'épargne intérieure des pays d'Afrique, l'aide publique au développement (APD) et d'autres sources de flux de capitaux externes sont requis pour réduire les déficits de financement de la région à court et moyen termes.

L'APD constitue depuis longtemps pour le continent africain une importante source de financement du développement et, depuis l'année 2000, les flux d'aide à destination de l'Afrique ont augmenté de manière considérable. Cela s'explique en grande partie par l'adoption des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et par l'attention accrue portée par la communauté internationale sur les besoins de développement de l'Afrique (tableau 1). Malgré la tendance à la hausse des flux d'APD à destination du continent africain, les chiffres préliminaires pour 2011 font apparaître une diminution en termes réels de 2,7 % de l'aide bilatérale en provenance du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (CAD/OCDE) et à destination des pays en développement par rapport à l'année 2010. L'Afrique n'a pas été épargnée par cette baisse de l'APD, qui s'explique en grande partie par

l'impact de la récession mondiale et les contraintes budgétaires des pays donateurs.

La dépendance relativement forte du continent africain envers l'APD a encouragé le débat sur l'aide dans la région. Les opposants estiment que l'aide perpétue les mauvais gouvernements et n'incite pas les décideurs politiques africains à prendre des mesures proactives pour accroître la mobilisation des ressources nationales. Les partisans de l'aide estiment en revanche qu'elle vient compléter l'épargne intérieure des pays de la région et qu'elle contribue à la croissance et à la réduction de la pauvreté. La CEA a récemment mené des études concrètes sur l'impact et l'efficacité de l'APD en Afrique. Ces études ont montré que l'APD avait un effet positif significatif sur la croissance du revenu par habitant, de l'investissement en capital physique, des taux d'achèvement du cycle de scolarité primaire, et sur des questions liées à la santé, telles que l'augmentation de l'espérance de vie et la réduction de la mortalité infantile. Elles ont également mis en évidence une plus grande contribution de l'APD en termes d'amélioration des indicateurs sociaux qu'en termes de croissance.

Ces études ont en outre fait apparaître que l'impact positif de l'APD sur le développement était plus important dans les pays présentant une meilleure gouvernance et un environnement politique favorable. Les résultats de la recherche suggèrent que le débat sur l'aide devrait porter sur la manière de tirer pleinement parti de ses effets, plutôt que de discuter du bien-fondé de son utilité. Dans ce contexte, la présente note d'orientation met en lumière des actions politiques nécessaires pour consolider l'aide à destination de l'Afrique.

Tableau 1 : tendances des flux d'aide (en millions de dollars des É.-U.)

	1970	1980	1990	2000	2010
Tous les bénéficiaires	8 129,32	43 857,64	74 658,98	68 285,38	169 564,20
Afrique	1 681,40	10 821,66	26 187,13	15 466,17	47 842,47

Source : OCDE.

Options

Le dialogue sur l'aide doit porter sur le développement plutôt que sur l'efficacité de l'aide.

Le débat sur l'aide tend parfois à se concentrer sur l'efficacité de l'aide, comme s'il s'agissait d'une fin en soi. Par exemple, la Déclaration de Paris met l'accent sur des questions liées aux processus, telles que le renforcement de l'utilisation des systèmes nationaux et l'harmonisation des actions des donateurs jugées nécessaires pour améliorer la qualité de l'aide. Même si l'efficacité de l'aide est un concept utile, un consensus se dessine autour de l'idée selon laquelle l'utilité ou l'impact final de l'aide dépend en grande partie du fait qu'elle permette ou non aux pays bénéficiaires d'atteindre des objectifs nationaux de développement importants, comme la réduction de la pauvreté. À cet égard, il est important que les gouvernements des pays africains et les partenaires du développement accordent plus d'importance à la manière dont l'aide peut être utilisée pour faciliter la réalisation d'objectifs de développement nationaux plus larges, au lieu de conserver l'approche actuelle qui met l'accent sur les questions liées aux processus et sur l'amélioration de l'efficacité de l'aide.

Les gouvernements africains s'accordent sur la nécessité de concentrer l'attention, non plus sur l'efficacité de l'aide, mais sur celle du développement. À l'approche du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide, les pays d'Afrique ont ratifié le consensus et position commune de l'Afrique sur l'efficacité du développement. Les priorités clés identifiées dans le document comme cruciales pour l'efficacité du développement comprenaient: a) l'accomplissement par les donateurs des engagements relatifs à l'aide restant à réaliser; b) le développement des capacités humaines et institutionnelles; c) le renforcement de l'intégration régionale; d) l'exploitation du potentiel de la coopération Sud-Sud; e) la réduction de la dépendance envers l'aide; et f) l'établissement d'une nouvelle architecture globale de la coopération au développement, prenant en compte les réalités et besoins de développement du continent africain. Fait intéressant, l'accord de partenariat de Busan a mis en lumière la plupart des questions importantes identifiées par les pays africains.

L'aide à destination de l'Afrique doit se concentrer sur la promotion de la transformation structurelle.

La transformation structurelle est cruciale pour une croissance économique soutenue et la réduction de la pauvreté en Afrique. Les données historiques et économiques montrent que les pays ayant réussi à créer de nombreux emplois et à réduire la pauvreté sont ceux qui ont suivi le processus de transformation structurelle impliquant un accroissement de la productivité agricole et une augmentation de la part du secteur manufacturier et

des services modernes dans la production. Malheureusement, la plupart des pays africains n'ont pas suivi le processus standard de transformation structurelle. En 2008, le secteur manufacturier représentait environ 11 % de la production du continent et des signes de désindustrialisation étaient visibles.

Dans ce contexte, l'une des difficultés majeures rencontrées par les pays africains est de déterminer comment encourager la transformation structurelle. L'aide peut jouer un rôle décisif dans ce domaine si les donateurs s'efforcent d'orienter leur soutien en faveur du progrès technique, de l'accumulation de capital et du développement de l'agriculture et du secteur manufacturier.

Les pays africains doivent mettre en place une stratégie pour atténuer leur dépendance envers l'aide.

L'APD a contribué au développement économique de l'Afrique en venant notamment compléter l'épargne intérieure des pays de la région. Cependant, elle ne peut pas servir de base au financement du développement à long terme en raison de sa forte volatilité et imprévisibilité. En outre, la dépendance envers l'APD fait qu'il est difficile pour les pays bénéficiaires d'exercer un contrôle total sur leurs politiques, programmes et résultats en matière de développement au niveau national. Par conséquent, les pays du continent africain doivent concevoir des stratégies pour mieux utiliser l'aide à court et moyen terme et augmenter la probabilité de réduire la dépendance envers l'aide sur le long terme. Les récentes recherches de la CEA suggèrent que l'une des manières dont l'APD pourrait contribuer à réduire la dépendance envers l'aide sur le long terme est d'utiliser l'aide pour augmenter la capacité à mobiliser les ressources nationales à court et moyen terme.

Les recherches de la CEA expliquent également pour quelles raisons l'aide n'a pas joué ce rôle crucial de renforcement de la mobilisation des ressources nationales par le passé. Premièrement, les mécanismes existants d'attribution de l'aide reposent sur l'identification d'un déficit de financement et sur la manière dont l'aide pourrait combler ce déficit. Cette approche, qui va à l'encontre des mesures d'incitation en faveur de l'épargne et du recouvrement des impôts, doit être réexaminée. Deuxièmement, en raison de l'importance accordée aux OMD, l'aide s'est détournée de l'infrastructure économique et de la production au profit des secteurs sociaux. Ce changement engendre des conséquences négatives sur le développement d'une capacité de production indispensable à une croissance dynamique et soutenue. En stimulant la croissance, les gouvernements créent les conditions nécessaires pour accroître le revenu national et l'épargne privée. Ainsi, il est important que le financement des secteurs sociaux ne se fasse pas au détriment de l'infrastructure économique et des secteurs de production. Ces secteurs ne doivent pas être en concurrence les uns avec les autres car le financement de l'infrastructure économique peut avoir une influence positive

sur la croissance et générer davantage de revenus pour le financement des secteurs sociaux. Troisièmement, les flux d'APD à destination du continent africain financent bien souvent la consommation intérieure au lieu de l'investissement, qui est un moteur de croissance nécessaire pour générer des revenus.

La nécessité pour les pays d'Afrique d'accroître la mobilisation des ressources nationales est particulièrement importante au regard du ralentissement de la croissance économique dans les pays avancés et des contraintes budgétaires auxquelles font face les donateurs traditionnels, ceci ayant des répercussions sur les budgets accordés à l'APD. Fort heureusement, les pays du continent africain sont conscients du fait que l'APD ne constitue pas une solution miracle qui propulsera la région sur le chemin d'une croissance économique soutenue. Ils commencent ainsi à intensifier leurs efforts en vue d'accroître la mobilisation des ressources nationales.

Communication de:

Patrick Osakwe et John Robert Sloan, CEA

Produites par la Commission économique pour l'Afrique (CEA), les notes d'orientation de la CEA se fondent sur diverses activités de recherche et d'analyse concernant le développement social et économique de l'Afrique, menées soit à la Commission soit en collaboration avec d'autres intervenants. La CEA a pour mandat d'appuyer le développement économique et social de ses États membres et d'encourager l'intégration régionale en Afrique. Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter la Division des politiques macroéconomiques, CEA, Addis-Abeba, Éthiopie au +251-11-544-3264 ou adresser un courriel à l'adresse policybriefs@uneca.org.