

LA LETTRE DU NORRAG – Numéro 42

Note de synthèse

NUMÉRO SPÉCIAL

UN SAFARI POUR UNE AIDE EFFICACE ?

UN REGARD CRITIQUE SUR LA DECLARATION DE PARIS ET LE PROGRAMME D'ACTION D'ACCRA DANS LE CADRE DE LA REFORME DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Ce numéro spécial de la Lettre du NORRAG se focalise sur le sens que prend **le discours de Paris et d'Accra** dans le fonctionnement au quotidien de l'aide et de la coopération internationale, que ce soit au Ghana, dans le reste de l'Afrique, en Amérique Latine ou au sein des pays traditionnellement considérés comme donateurs, sans oublier les donateurs « émergents ».

L'impact des soi-disantes nouvelles modalités et approches de l'aide, ainsi que la question fondamentale se rapportant à **la possibilité de rendre l'aide effective**, sont analysés dans nombre de contributions.

Récemment, l'« industrie » de l'aide s'est retrouvée exposée à de sérieuses critiques de la part d'un large panel d'analystes, incluant entre autres : Clark Gibson et al. *The Samaritan's dilemma*; David Ellerman, *Helping People Help Themselves: From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*; William Easterly, *The White Man's Burden*; Roger Riddell, *Does Foreign Aid Really Work?* et Dambisa Moyo, *Dead Aid*.

L'objectif de Moyo est de défaire le mythe selon lequel l'aide peut être rendue efficace. Pour elle, une solution sans aide au développement est nécessaire pour contourner le problème sous-jacent de l'aide, sa fongibilité : l'argent donné pour une chose peut aisément être détourné vers une autre. En d'autres termes, l'aide peut conduire – et de fait mène – à la corruption. A mesure que l'aide à l'Afrique a augmenté, la croissance a diminué, avec comme conséquence directe une aggravation de la pauvreté.

Plusieurs contributeurs de ce numéro de la Lettre du NORRAG réagissent à l'analyse de Moyo par diverses interprétations. Ils soulignent certains développements positifs s'étant produits ces dernières années, tels que la croissance économique en Afrique Subsaharienne jusqu'en 2008 et, pour certains pays, la réduction de l'incidence de pauvreté absolue, la progression rapide du taux d'enrôlement à l'école primaire, ainsi que la diminution de la mortalité infantile.

Certains pensent qu'accroître simplement l'aide accélérera la réduction de la pauvreté souhaitée, d'autres sont convaincus que ce n'est pas le montant de l'aide, mais sa qualité, qui fait la différence. L'aide en elle-même n'est pas la réponse au développement mais, bien utilisée, elle a le potentiel de conduire plus rapidement les économies des pays pauvres vers un développement soutenable. Pour Riddell, cela signifie que, dans l'idéal, l'aide « *doit être apportée à chaque pays pauvre qui en a besoin, de manière prévisible et non volatile avec un horizon à long terme, et en quantité suffisante, les donateurs agréant de pallier aux manquements quand l'un d'entre eux ne peut concrétiser ses promesses d'aide. Par ailleurs, l'aide allouée ne doit pas être influencée par les intérêts commerciaux ou politiques de court terme des principaux pays donateurs.* »¹

¹ Traduction non officielle de « *needs to be provided to each poor country that needs it, in a predictable and non-volatile manner within a long-term time horizon, and in sufficient quantities, with individual donors agreeing to make up for shortfalls (when one of their number fails to fulfil its aid pledge), and with aid allocations not driven and shaped by the commercial and short-term political interests of the major donor countries.* »

Cela semble à la fois logique et idéaliste. L'aide peut-elle être organisée de telle sorte qu'elle puisse être efficace ? Les pays donateurs qui ont signé la déclaration de Paris semblent vouloir le croire. Ils ont ainsi formulé un certain nombre de principes directeurs pour une aide efficace.

Des progrès ont été accomplis dans certains domaines, tels le passage d'une aide orienté projet à une aide orienté programme, et l'incontournable nécessité pour les donateurs de parler d'une seule voix à propos des réformes sur la bonne gouvernance, le renouvellement politique et les politiques gouvernementales en faveur des pauvres. L'implémentation de ces principes a rencontré moins de succès en termes de concrétisation des promesses de don et d'harmonisation entre la multitude de « partenaires du développement ».

Un certain nombre de contributions attirent l'attention sur des facteurs qui compliquent l'efficacité de l'aide suivant les principes de Paris et d'Accra. Dans un partenariat, les relations de pouvoir sont difficiles à équilibrer et les intérêts ne coïncident pas toujours. Le soutien budgétaire ne fonctionne que dans une atmosphère de confiance, avec un accord de principe sur les priorités. Des dilemmes peuvent apparaître. De quelles options disposent les donateurs quand un gouvernement hôte ne tient pas ses engagements relativement aux Objectifs du millénaire pour le développement et à ceux de l'Education Pour Tous ? Doivent-ils continuer à faire peser la balance en faveur d'opérations de soutien budgétaire ? Ou doivent-ils reprendre une approche projet, laquelle leur donne plus de contrôle sur l'utilisation des fonds ?

Les donateurs poursuivent plusieurs objectifs avec l'aide ; il faut reconnaître qu'ils ont souvent différents avantages (et désavantages) comparatifs à fournir certains types d'aide, et que les processus démocratiques complexes qui déterminent l'allocation et la redevabilité de l'aide peuvent nécessiter des approches difficilement « harmonisables ».

Le manque de capacités du gouvernement hôte est un autre facteur remarquable. D'après Moura Castro, les pays récipiendaires sont souvent incapables de déployer effectivement les ressources qui leur sont consacrées. Dans ce cas, l'essence du problème semble être que la pauvreté et le manque de capacité à utiliser l'aide soient deux aspects d'une même situation. Les institutions sont incapables de transformer l'aide en développement. C'est le plus vicieux des cercles vicieux.

Peut-on dépasser ces problèmes en organisant l'aide différemment ? Peut-on apprendre quelque chose des pays qui ne suivent pas les accords de Paris et d'Accra et dont l'assistance est néanmoins appréciée, telle celle de la Chine ou de Cuba ? Leur approche de la coopération internationale avec les pays les plus pauvres semble procéder d'une trajectoire très différente de celle des donateurs habituels. De nombreux articles questionnent la particularité de ces donateurs.

La Chine combine dons, prêts concessionnels et IDE dans une relation d'aide complexe, en parallèle à une politique d'émigration peu planifiée, laquelle déplace des milliers de citoyens chinois vers l'Afrique. L'approche chinoise est basée sur un modèle de coopération Sud-Sud avec ses principes d'égalité et d'intérêts partagés.

Une autre caractéristique de l'aide chinoise est la non-interférence avec la politique intérieure des pays partenaires. La Chine reconnaît uniquement les gouvernements africains comme homologues de négociation. En conséquence, les accords sont conclus au plus haut niveau politique. Il en résulte beaucoup moins de redevabilité et de transparence vers l'extérieur, ceci étant vrai pour les institutions chinoises aussi bien qu'africaines.

L'expérience chinoise montre toute l'importance de combiner des politiques publiques pragmatiques et éprouvées, dotées d'institutions opérationnelles, avec un *leadership* fort, qui s'engage pour une réduction de la pauvreté. Paradoxalement peut-être, un manque d'idéologie pourrait être une autre caractéristique notable. Les politiques publiques chinoises sont en effet en général basées sur une approche fortement pragmatique.

Des principes de solidarité sous-tendent la politique internationaliste de Cuba. L'approche cubaine est caractérisée par un respect absolu de la souveraineté nationale et de l'auto-détermination des pays impliqués, ainsi que par une aide non « liée » ; les accords tiennent compte du développement économique de chaque pays, différentes approches du financement bilatéral sont identifiées, et technologies et savoirs sont transférés sans coûts de « propriété intellectuelle » pour les pays pauvres qui en ont besoin. Avec cette approche, Cuba a connu un grand succès dans le développement de capacités des secteurs de l'éducation et de la santé de nombreux pays africains, en offrant des opportunités d'étude et de formation à Cuba, ou en envoyant outre-mer des experts, médecins et enseignants.

Bien qu'un seul auteur mette en doute que l'on puisse un jour rendre l'aide efficace, les autres espèrent et croient que donateurs « traditionnels » et « émergents » pourraient tirer parti d'une comparaison des politiques et systèmes d'aide en termes d'efficacité. Comme le dit Formica : *« S'il est exact que plus d'efficacité passe par plus de pragmatisme, alors les procédures chinoises d'aide au développement pourrait aider la communauté internationale des donateurs à améliorer leurs pratiques ; parallèlement, impliquer la Chine dans le développement de pratiques d'aide harmonisées pourrait faciliter la création d'un dialogue constructif entre elle-même et la communauté internationale, lequel inclurait donateurs et partenaires des pays récipiendaires, ouvrant ainsi la voie à un nouveau partenariat, plus efficace, pour les prochaines années. »*²

Edition de la Lettre du NORRAG

Kenneth King, Centre of African Studies,
21 George Square, University of Edinburgh, Edinburgh EH8 9LD, Scotland, UK
Courriel : Kenneth.King@ed.ac.uk ou P.King@ed.ac.uk

Coordination du NORRAG

Michel Carton, Institut des Hautes Etudes Internationales et du Développement (IHEID),
Post Box 136, Rue Rothschild 24, 1211 Genève 21, Suisse.
Courriel : Michel.Carton@graduateinstitute.ch

² Traduction non officielle de « *If it is true that greater effectiveness means greater pragmatism, China's development assistance procedures could help improve the practices of the international donor community; at the same time, involving China in the development of harmonized aid practices could assist in creating meaningful dialogue between it and the international community, including donor and recipient countries' stakeholders, leading to a new and more efficacious partnership over the coming years.* »