

# Est-il temps pour le Mali de planifier une stratégie de sortie de l'aide?

## *Présentation à la Retraite Annuelle des Partenaires Techniques et Financiers a Bamako, Mali*<sup>1</sup>

8 février 2011

### Jonathan Glennie

Research Fellow, Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE), Overseas Development Institute et auteur de "The trouble with aid: Why less could mean more for Africa" (Zed 2008)

[www.guardian.co.uk/profile/jonathan-glennie](http://www.guardian.co.uk/profile/jonathan-glennie)

[j.glennie@odi.org.uk](mailto:j.glennie@odi.org.uk)

#### 1. Introduction

Tout d'abord, je tiens à vous remercier de m'avoir invité aujourd'hui. J'espère que certains de mes propos permettront à cette assemblée de continuer à réfléchir au rôle que l'aide au développement peut jouer dans le soutien à la croissance, le développement et la réduction de la pauvreté au Mali.

Qu'est-ce que j'entends par une stratégie de sortie? Ce n'est pas aussi radical que ça en a l'air.

A la sortie de « Le problème avec l'aide », la plupart de mes collègues du domaine de l'aide au développement a été choquée par sa teneur : il soutient en effet que les pays Africains devraient mettre en place des plans pour réduire au fur et à mesure le montant de l'aide au développement plutôt que pour l'accroître.

Même mes amis m'ont prévenu que je ne trouverais peut-être plus de travail dans ce secteur ! Après tout, à ce moment-là, la tendance générale dans le monde du développement était à l'augmentation de l'aide accordée, allant même jusqu'à vouloir la doubler, et tout particulièrement à destination de l'Afrique.

Depuis lors, j'ai toutefois été étonné par le nombre de gens qui voudrait qu'on aborde le débat de la stratégie de sortie de façon plus sérieuse. Lors des Journées européennes du développement à Stockholm, au beau milieu de toutes les agences spécialisées dans les dons, c'est lorsque que j'ai défendu l'idée que les pays en développement devaient chercher à réduire au fur et à mesure l'aide accordée plutôt que de l'accroître que j'ai suscité d'applaudissements.

---

<sup>1</sup> Cette présentation a été traduit de l'anglais par Elise Cappon et Florence Quintanilha, Leandre Basson et Moulay Ennhali de l'équipe du PNUD. Un grand merci à tous.

Dans ODI, je suis responsable de la production d'un des *Country Chapters* (« Chapitre – Pays ») à destination de l'*Agenda monitoring survey* (« étude sur la tenue des échéances ») de Paris, et je suis donc amené à côtoyer l'OCDE régulièrement. Lors de la dernière réunion, la Corée du Sud, soutenue par un nombre de pays en développement, a affirmé sa volonté de voir les « stratégies de sortie de l'aide au développement » figurer à l'ordre du jour à Busan.

Il est évident que certains pays s'en affranchiront de manière classique. Quand leur croissance sera suffisamment élevée, ils n'auront plus besoin de l'aide au développement pour combler certains déficits, et celle-ci diminuera progressivement. Mais alors, pourquoi chercher une alternative à cette stratégie traditionnelle ?

Pour deux raisons.

D'une part, lorsque l'on analyse les conséquences qu'a eu l'aide au développement, on peut s'apercevoir qu'elle a entraîné une forte dépendance, et qu'elle s'est révélée être un problème autant qu'une solution. Les efforts visant à sa restructuration sont bien accueillis, mais le problème fondamental de la dépendance qu'elle engendre est tenace, et probablement insoluble.

D'autre part, le contexte international change rapidement, entraînant la nécessité d'approcher différemment l'aide au développement.

Laissez-moi définir rapidement ce que j'entends par une stratégie de sortie de l'aide au développement. Ce n'est pas son arrêt définitif. A un niveau raisonnable, elle est la bienvenue, même dans des pays plutôt riches. C'est à la dépendance que je suggère de mettre fin.

Ce n'est certes pas une solution facile à mettre en place. C'est, en revanche, une solution nouvelle. C'est reconnaître qu'au lieu de voir le Mali à moyen terme, dépendant comme aujourd'hui, voire encore plus, de l'aide au développement, il est temps de commencer à chercher la façon de réduire le niveau de l'aide.

Pour certains, il s'agit peut-être seulement d'énoncer à haute et intelligible voix ce qui est de toute façon sous-jacent : l'aide au développement s'arrêtera un jour. Mais le simple fait de le dire est important, car cela amène certains secteurs à mettre en œuvre des actions, et encourage les donateurs, publics ou non, à s'engager.

## **2. Analyse de tous les impacts de l'aide au développement**

Mes collègues en Afrique m'ont toujours encouragé à publier ce que la plupart répétaient de toute façon depuis longtemps, à savoir que la dépendance à l'aide au développement était un problème sérieux qui exigeait qu'on s'en préoccupe.

Les études réalisées ont été, de manière générale, faibles. Elles n'ont pas données une représentation globale des conséquences générales qu'a pu avoir cette aide, mais se sont presque toujours focalisées sur un type particulier d'impact, sans s'intéresser aux autres.

Dans « Le problème avec l'aide », je distingue quatre catégories d'impact.

Les répercussions directes sont les plus faciles à mesurer et celles dont on entend le plus parler dans les médias – combien de personnes ont été vaccinées, combien d'écoles ont été construites, etc. Mais parmi ces conséquences, bien que certainement moins médiatisés, on

trouve aussi les effets secondaires négatifs, comme par exemple les déplacements de population causés par des grands travaux comme les barrages et les mines.

Les conditionnalités de l'aide au développement sont encore plus controversées. Elles ont sans doute eu plus d'incidence sur la vie quotidienne des Africains que l'argent lui-même, dépensé pour eux. En l'espace de deux décennies, l'orientation économique d'un continent tout entier a été changée, principalement du fait de l'aide au développement. Si certains y ont gagné, ceux qui en ont souffert sont bien plus nombreux.

On s'accorde généralement à dire que les failles dans la responsabilité et l'efficacité des gouvernements africains ces dernières dizaines d'années ont été l'une des causes majeures de la croissance faible voire négative, et de la réduction négligeable de la pauvreté. On parle moins de la mise en péril chaque jour plus apparente du développement des institutions de base nécessaire pour gouverner et du lien vital de responsabilité entre l'État et le citoyen, péril causé par la dépendance aux aides financières accordées par les donateurs étrangers. Cette dépendance a retardé le développement africain de manière fondamentale et durable. Siapha Kamara y faisait référence quand il évoquait ces gens ordinaires qui n'ont pas leur mot à dire dans la façon dont est géré leur pays.

Pour terminer, recevoir de larges sommes d'argent a également des conséquences macroéconomiques, car l'afflux important de devises étrangères affecte les prix et les priorités. Si ces effets ne sont pas gérés correctement, les conséquences peuvent être dramatiques pour les personnes les plus démunies. Ces problèmes seront détaillés aux chapitres trois et six de cet ouvrage.

Afin de gagner du temps, nous admettons que les impacts directs de l'aide au développement sont positifs, et que les effets macroéconomiques sont gérables. Nous n'entrerons pas non plus dans un débat sur les avantages et inconvénients du consensus de Washington, car ce sont aux effets de l'aide au développement sur les institutions que je veux aujourd'hui m'intéresser.

### **3. Institutions**

Si les institutions, quand elles sont fiables et bien gérées, ont toujours compté comme un facteur de croissance et de développement, elles sont aujourd'hui de plus en plus considérées comme le pré-requis le plus important pour le développement et la réduction de la pauvreté sur le long terme. Bien que ce sujet ait été en discussion depuis des décennies, il est parfois présenté comme une des dernières nouveautés dans le domaine du développement. Tout le monde parle des institutions. Lesquelles mettre en place, et comment ?

Dans les années 80 et 90, en plein cœur de l'hégémonie néolibérale, l'accent était mis sur l'importance du secteur privé, limitant le rôle économique joué par les institutions publiques et par l'État. Aujourd'hui, l'ignorance et l'évitement systématique de l'intervention de l'État ont fait place à un processus d'amélioration de son efficacité et de sa fiabilité.

Pour reprendre les mots de la Commission pour l'Afrique : "L'histoire de l'Afrique ces cinquante dernières années a été ternie par deux faiblesses : la capacité (l'aptitude à créer et mettre en place des politiques) et la responsabilité (la réponse plus ou moins bonne aux

demandes de son peuple). »<sup>2</sup> La Commission poursuivra ensuite son discours en enjoignant l'aide au développement à remédier à ces fléaux.

En revanche, elle ne dit pas que l'aide au développement a mis en péril la démocratie, les institutions et la capacité à gouverner des différents pays africains. Cela pourrait pourtant se révéler comme étant son impact le plus sérieux et durable.

Positifs ou non, les impacts de la conditionnalité de l'aide ont été bien plus importants que les effets directement provoqués. Beaucoup des analystes africains et des principaux membres de la société civile ont milité contre l'aide au développement et les initiatives destinées à soulager la dette – pas par faute de savoir que les gouvernements africains ont désespérément besoin de plus de fonds, mais parce qu'ils savent ce qui se cache derrière de tels plans.

Et cela va encore plus loin. Le sentiment d'impuissance qui s'est immiscé au sein des gouvernements, de la fonction publique, des institutions législatives et de la société civile de presque tous les pays africains à des degrés divers, a entraîné ce qui pourrait s'intituler le « malaise psychologique de dépendance à l'aide au développement ».

Cette dépendance ne se mesure pas qu'en termes de PIB. Elle transparait également dans la manière dont les gouvernements et d'autres secteurs de la société gèrent leurs affaires, et est caractérisée par un manque d'initiative dans le développement de stratégies et de politiques, ainsi que par des gouvernements réactifs plutôt que proactifs.

Richard Dowden, directeur de la Royal Africa Society, évoque la possibilité que « l'ingérence étrangère sur le long terme nuise au respect que l'Afrique a d'elle-même ».<sup>3</sup>

Les pays donateurs utilisent des méthodes traditionnelles pour inciter l'Afrique à améliorer sa gouvernance, par exemple en augmentant de façon drastique le contenu politique des conditions d'application de l'aide au développement. Environ 50% des conditions d'applications imposées par la Banque Mondiale sont aujourd'hui liées à la gestion du secteur public, comparé à 17% à la fin des années 90, et ce pourcentage est particulièrement élevé en Afrique par rapport à d'autres régions.

Il est possible que certaines de ces modalités à caractère politique aient des résultats positifs sur le court terme, et donnent du poids à ceux qui, au sein des gouvernements et de la société civile, souhaitent accroître progressivement leur responsabilité. La pression mise par les pays donateurs sur l'implication dans les processus de décision de la société civile, a permis à cette dernière de s'affirmer dans certains pays, ce qui représente un progrès notable ; cependant dans d'autres pays comme au Kenya, elle n'a toujours pas de rôle à jouer.

L'antagonisme majeur est que plus les pays donateurs interviennent dans les problèmes de gouvernance en Afrique, et plus ils sont susceptibles d'affaiblir les institutions, même si cela part d'une bonne intention. Peu d'entre eux semblent prêts à affronter cette contradiction.

---

<sup>2</sup> Commission for Africa 2005, p. 14.

<sup>3</sup> Dowden 2004

Dans une publication littéraire, Moses Isooba du Réseau de ressources pour le développement en Ouganda affirme que « la majorité des acteurs de la société civile africaine considère l'aide humanitaire comme une des causes principales de l'aggravation de la pauvreté en Afrique ». Il poursuit en reconnaissant que même si elle peut faire la « différence s'agissant de sortir durablement la population de la pauvreté », il faut reconsidérer totalement les objectifs et la nature de l'aide octroyée.<sup>4</sup>

De son côté, Charles Lwanga-Ntale de l'ONG ougandaise Développement Recherche et Formation (DRT) décrit ce qu'il perçoit comme « un pessimisme presque unanime de la société civile africaine et du monde universitaire à l'encontre de la nature tout à fait inadaptée de l'aide humanitaire, de par la façon dont elle est structurée et distribuée ».<sup>5</sup>

Enfin, selon Siapha Kamara de la Fondation pour le développement de l'entreprise sociale (SEND) en Afrique de l'Ouest, « la société civile africaine dans sa majorité, et notamment les nouvelles agences indépendantes de développement communautaire, ainsi que les groupes de réflexion, de recherche, et les organisations de promotion des politiques se demandent légitimement en quoi la structure de l'aide humanitaire internationale d'aujourd'hui est différente. L'Afrique « officielle » se montrerait donc plus enthousiaste que la société civile face à l'augmentation anticipée de l'aide internationale... Plus les gouvernements africains en sont dépendants, et moins les citoyens ordinaires, qu'ils soient fermiers, ouvriers, enseignants ou encore infirmiers, ont leur mot à dire sur les politiques et programmes économiques.<sup>6</sup>

Des études en provenance d'autres pays ont abouti à des conclusions similaires. Le budget du Ghana a été décrit comme une « façade » et un « mirage décevant » ayant pour but de satisfaire les pays donateurs, alors qu'il se devait d'être un véritable plan des dépenses à venir, étudié sous tous les angles.<sup>7</sup>

Une analyse de l'impact de l'aide au développement au Mali d'Isaline Bergamaschi en 2007 parle d'une « mentalité de dépendance à l'aide au développement » dans le pays, limitant « le domaine du possible » et aboutissant à la perte de « l'habitude, la capacité et la motivation à créer et mettre en place leurs propres politiques ».

Elle décrit que le gouvernement malien a « adopté une stratégie de complaisance destinée à maximiser les flux d'aides au développement à destination de son pays » et ajoute que « l'aide n'est pas un simple outil financier et technique pour soutenir les initiatives nationales : elle a remplacé toute réflexion politique originale sur le développement du pays ».<sup>8</sup>

---

4 Isooba 2005

5 Lwanga-Ntale 2005

6 Kamara 2005

7 Killick 2004b et Campos and Pradhan 1996 respectivement

8 Bergamaschi 2007

Au Mozambique, la rédaction du premier Plan Action pour Réduire la Pauvreté Absolue (PARPA 2001 – 2005), acte clé en matière de politique nationale, a été guidée par les stratégies des pays donateurs. Le second PARPA (2006-2010) a également été lourdement influencé par les consultants étrangers, et n'a même pas été présenté au Parlement, alors que les pays donateurs étaient, eux, invités à donner leur avis.<sup>9</sup>

Dans une étude sur l'aide au développement en Sierra Leone, aucun expert interviewé n'a pu citer un seul gouvernement qui aurait refusé l'aide mise à disposition car les conditions d'applications étaient contraires à ses principes.<sup>10</sup>

Tout cela est très décevant, mais difficilement surprenant. Nous avons vu comment les politiques développées sur le plan national ont souvent été rejetées par les pays donateurs. Alors que d'un côté, ceux-ci mettent en avant la nécessité d'écouter gouvernements nationaux et sociétés civiles afin d'assurer le bon fonctionnement des politiques ; de l'autre ils font bien comprendre que certaines options sont interdites d'accès.

Au fil du temps les gouvernements bénéficiaires ont appris comment endosser le rôle qu'on leur a concocté. Le problème de l'autocensure pervertit aujourd'hui le processus politique des gouvernements africains. Si un pays sait qu'il n'aura pas la possibilité de faire passer une loi, ou qu'il devra pour cela utiliser un capital politique gigantesque pour se passer de l'accord des donateurs, il ne s'embêtera pas à y penser, et encore moins à la proposer.

Au Mozambique, la tentative du gouvernement d'initier une politique accompagnant le lancement d'une banque pour le développement s'est heurtée à un refus catégorique de la part des donateurs (malgré le discours habituel encourageant l'autonomie politique et la propriété).<sup>11</sup>

Lorsque même ce genre de projets-phares émanant des gouvernements est avorté par les donateurs, combien ne sont jamais proposés par les différents pays en développement ? Dans ce contexte de libéralisation et de privatisation imposé par les donateurs, quel pays bénéficiaire oserait suggérer un plan de subventions et de nationalisation, même si cet ensemble de mesures semble servir au mieux ses intérêts ?

D'après l'étude menée sur l'aide au développement au Mali pour Bergamaschi, « la capacité et la volonté [du Mali] de gérer par elle-même l'aide et les relations qu'elle implique ont diminué à mesure que l'influence des pays donateurs sur la politique du pays a augmenté. En effet, si la situation politique actuelle semble caractérisée par un certain degré d'inertie, une absence de stratégie de développement, des capacités faibles et une complaisance certaine avec les pays donateurs, cela peut seulement être mis sur le compte d'un affaiblissement de l'état, d'une implication confuse des donateurs dans la politique et les institutions nationales, et de plusieurs décennies de dépendance à l'aide au développement. »<sup>12</sup>

---

9 De Renzio and Hanlon 2007

10 Eurodad 2008b

11 Derenzio and Hanlon 2007.

« Nous sommes devenus des économies d'aide, nous ne savons plus réfléchir par nous-mêmes aux solutions dont nous avons besoin dans nos pays »<sup>13</sup> déclare l'un des membres les plus influents de la société civile au Niger.

Le fait que les gouvernements davantage responsables envers les donateurs qu'envers leur parlement ou leur peuple incite la société civile à multiplier les tentatives de défense de ses intérêts. La société civile africaine a fait appel à plusieurs reprises à des ONG internationales afin de pouvoir mettre un pied dans les capitales de l'aide au développement comme Washington, Genève ou Londres. Elles y ont rencontré un certain succès, surtout s'agissant de sujets tels que le virus du SIDA.

Mais cela n'a pas changé grand chose quant au développement des processus de décision au niveau national. De plus, il y a de moins en moins de divergence politique entre les partis censés représenter les citoyens : tous adhèrent à la politique des pays donateurs pour obtenir plus de fonds. Où est alors le choix lorsque vient le moment de voter ?

Magassa and Meyer (2008) affirment que:

"Il est incontestable que les donateurs mènent le jeu pour ce qui est de la formulation des politiques, leurs définitions n'étant que rarement laissées à l'initiative des gouvernements... Le manque d'une vision stratégique sur le développement global, qui caractérise l'ensemble de la classe politique malienne, réduit le processus de démocratisation à une représentation politique ne visant que le profit."<sup>14</sup>

Des signes encourageants se sont manifestés en Afrique depuis 2002 : le pourcentage du revenu national dans le PIB a augmenté pour la première fois depuis un très long moment, surtout chez les pays exportateurs de pétrole, mais également chez les importateurs.<sup>15</sup> Si d'autres revenus augmentent plus vite que l'aide au développement, la dépendance à cette aide diminuera, permettant aux gouvernements africains de s'approcher un peu plus du moment où ils résoudreont quelques uns de leurs problèmes de capacité et de responsabilité que j'ai souligné.

Ces gains sont donc importants. Mais, malheureusement, ils sont fragiles. L'augmentation des revenus générés par les taxes est en grande partie due à l'explosion du prix des produits, notamment du pétrole et des minéraux. Avec en perspective un ralentissement de la croissance mondiale, on est loin d'être sûr que ces prix resteront élevés, et la tendance à la hausse des revenus de plusieurs pays pourrait s'inverser.

---

12 Bergamaschi 2007

13 Mamane Sani Adamou of the Nigerien civil society organisation Alternative Espaces Citoyens, quoted in Eurodad 2008a

14 Magassa and Meyer 2008

15 Manning 2006.

Si l'aide au développement augmente autant que ce qu'exigent les militants et que ce que promettent les gouvernements, elle dépassera certainement les bénéfices obtenus grâce aux efforts fournis par la plupart des pays africains.

Ravi Kanbur, ancien responsable de l'économie africaine à la Banque Mondiale, et dont l'avis est hautement respecté, affirme qu'un « montant réduit d'aide au développement telle qu'on la connaît [est] un prix convenable pour une réduction de la dépendance ».<sup>16</sup>

#### 4. La dépendance vis-à-vis de l'aide va-t-elle diminuer?

Quelles sont les possibilités pour améliorer la situation, notamment dans le cadre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide? Et, étant donné qu'il existe une corrélation entre la dépendance vis-à-vis de l'aide et le ratio aide/PIB, qu'en est-il du niveau de l'aide dans le futur ?

La Déclaration de Paris se focalise essentiellement sur certains aspects techniques de l'acheminement de l'aide : comment rendre le transfert des fonds optimal ; comment assurer le suivi de ses impacts (directs) ; comment maximiser la valeur ajoutée ou la rentabilité des flux de l'aide ; comment éliminer les goulots d'étranglement qui sont connus ? Ces questions sont importantes. Lier l'aide à l'acquisition des biens et services du pays donateur la rend quinze à quarante (15 à 40) pour cent moins efficace.<sup>17</sup>

L'amélioration de la valeur ajoutée ou de la rentabilité de l'aide serait bénéfique pour l'Afrique. Cependant, même si des aspects techniques comme ceux mentionnés s'améliorent, le problème fondamental de l'aide va demeurer. La Déclaration de Paris ne prend pas suffisamment en compte la responsabilité pour l'aide au delà du niveau gouvernemental vers le niveau plus bas qu'est celui des citoyens.

Prenons-nous la thème de la coordination des donateurs. Même s'il peut sembler évident que les donateurs doivent s'asseoir ensemble et coordonner leur aide, comme vous allez le faire plus tard dans la journée, cette coordination pourrait renforcer et perpétuer le système de pression des donateurs qui a porté préjudice aux chances de développement de l'Afrique. L'harmonisation et la coordination peuvent être des couteaux à double tranchant dans le domaine de l'aide.

Même si moins de bureaucratie signifie plus de temps pour faire des choses importantes, les différences entre les donateurs peuvent parfois être une bonne chose si cela permet l'innovation et même la compétition, dans le cadre desquelles les pays bénéficiaires de l'aide pourraient refuser certaines offres et en accepter d'autres, en fonction des modalités. L'harmonisation des conditions est très différente de l'harmonisation des procédures.

Les donateurs travaillent en coalition pour élaborer des arrangements complexes avec les pays bénéficiaires, y compris un nombre élevé de conditions relatives aux politiques, processus et résultats. Par exemple, le Cadre d'Evaluation de la Performance (PAF) de la Tanzanie, qui est annexé à son Accord d'Appui Budgétaire, contient une matrice des conditions de douze (12) pages et un état d'exécution de ces conditions par le Gouvernement qui fait quarante neuf (49)

---

<sup>16</sup> Kanbur 2005

<sup>17</sup> ActionAid 2005



pages<sup>18</sup>. Parce que le PAF est une consolidation des conditions de tous les donateurs, il est difficile de le changer dès l'instant qu'il est élaboré.

Les problèmes fondamentaux demeurent. Dans les pays donateurs, l'incitation pour maximiser la valeur ajoutée ou la rentabilité des flux d'aide vise clairement à rassurer leurs opinions publiques et constitue un rappel, s'il en était besoin, que les donateurs sont au bout du compte responsables devant leur parlement et leurs citoyens – aucun ajustement technique fait au niveau du Mali ne peut changer cette réalité. Par conséquent, tant qu'une part importante des financements provient de l'aide extérieure, l'appropriation sera une chimère.

Malheureusement, les préoccupations liées à ces questions vont s'amplifier au fur et à mesure que l'aide augmente. L'aide à grande échelle accordée à l'Europe à l'issue de la Deuxième Guerre Mondiale n'a duré que trois (3) ans et n'a jamais dépassé trois (3) pour cent du PIB d'un pays.<sup>19</sup> La Corée et Taiwan ont reçu une aide substantielle mais seulement durant environ une décennie.<sup>20</sup>

Au contraire, l'aide à l'Afrique est devenu l'élément central de l'économie de plusieurs pays africains, y compris le Mali. En moyenne, l'aide reçue par l'Afrique équivaut à plus de neuf (9) pour cent de son PIB, et plusieurs pays africains reçoivent beaucoup plus que cela. La plupart des pays africains, y compris le Mali, sont dans leur troisième ou quatrième décennie d'aide à grande échelle.<sup>21</sup>

Selon les économistes Todd Moss et Arvind Subramanian, si l'aide est doublé par rapport à 2005, comme promis, 27 des 38 pays africains a revenu faible vont recevoir des flux d'aide correspondant à 50% des dépenses publiques d'ici 2015, et 12 seront à 75%. Ceci équivaut à 17 et 9 pour cent maintenant. Dans ce scénario prévu, le Mali va voir l'APD passer de moins de 50 pour cent du budget à plus de 65 pour cent.<sup>22</sup>

Cela signifie une dépendance totale. Le problème fondamental est que le gouvernement malien sera plus redevable envers les donateurs que sa propre population, et cela malgré les efforts considérables des bailleurs de fonds.

Quand faudra-il éventuellement réduire cette aide ? Il est surprenant de constater combien peu de gens ont une réponse à cette question ! Selon la pensée actuelle, nous pouvons espérer que l'aide va augmenter jusqu'en 2015 et diminuer graduellement au fil du temps, peut-être atteindre les niveaux actuels en 2030. Cela signifie qu'il faudra encore plus de 20 ans pour que le Mali commence à devenir autonome en termes de financement de son développement.

---

18 Alexander 2007

19 De Long and Eichengreen 1991

20 World Development Indicators

21 World Development Indicators. Average since 2000, excluding Nigeria and South Africa

22 Moss and Subramanian 2005

### **Une note sur le financement climatique**

Une petite note sur le financement climatique. Il est à noter que, dans un look très complet sur l'avenir du système d'aide écrit en 2004 par mon éminent collègue Andrew Rogerson, le climat n'est mentionné qu'au niveau politique.<sup>23</sup> La campagne sur la Réduction de la pauvreté de 2005 n'a pas abordée l'aspect des changements climatiques. Cela montre à quelle vitesse il a atteint le sommet de l'agenda de l'aide.

Les experts disent au moins un montant supplémentaire de 100 milliards de dollars par an pour l'atténuation et l'adaptation est nécessaire d'ici à 2020. C'est plus ou moins doubler le budget actuel des États-Unis 140 milliards \$ d'aide du CAD, mais il est censé être privé ainsi que du public.

Le débat sur le financement climatique doit être au sommet de l'agenda de l'efficacité de l'aide. Il est toujours entouré par des généralités à niveau élève de discussion, et ceci n'a pas d'impacts concrets important. La question de la conditionnalité, et d'autres anciens problèmes sur l'aide, occupent une place plus importante.

### **5. Que faire: vers une stratégie de sortie**

Si le Mali est à court d'argent pour le moment, la réduction rapide des APD aggraverait sa situation. Ce qui est nécessaire, ce n'est pas une rupture brutale, mais un changement qui permet de réduire la dépendance de l'aide. Ce ne sera pas facile et nécessitera un leadership courageux porté sur du long terme que les élections futures. Mais c'est la première étape dans la bonne direction.

Homi Kharas de Brookings Institut donne un exemple de bonne utilisation de l'aide en Aceh, en Indonésie, après le tsunami. En ajoutant une «clause d'extinction» de 4 ans, les dirigeants se sont concentrés sur la réalisation de changement et la planification d'un scénario post-aide. Un contexte très différent, mais peut-être une leçon à tirer.

L'état d'esprit de dépendance à l'aide souvent conduit les gens à adopter les suivants non sequitur: il ya un déficit de financement, donc nous avons besoin de plus d'aide. Ce n'est pas le cas. Il existe d'autres sources de financement qui doivent être étudiés plus.

### **Politiques complémentaires**

Le financement du développement veut dire qu'il faut payer pour le développement. Les ressources financières du pays peuvent être complétées des financements extérieurs tels que (prêts d'aide, les investissements étrangers et, de plus en plus, les transferts des salaires à l'étranger). Mais il est important de se rappeler que des milliards de dollars quittent le continent africain à destination des pays riches. .

### **Autres sources de financement pour le développement**

Dans le cas où l'aide publique au développement (APD) doit être réduite graduellement, comment est-ce que le Mali pourrait trouver l'argent pour la croissance et le développement ? Sans prendre en compte le commerce et les investissements privés, dont l'importance n'est pas remise en cause, les domaines principaux pour la recherche et l'influence sur la politique publique sont:

---

23 Rogerson 2004

1. La fuite des capitaux
2. Une mobilisation améliorée des ressources propres (recettes provenant des ressources naturelles, autres types d'imposition, les instruments financiers comme l'assurance et les comptes bancaires)
3. L'utilisation des réserves (on peut imaginer plusieurs scénarii afin de réduire les réserves trop importantes)
4. Soutenabilité de la dette et les mécanismes d'accord équilibrés
5. Les « sources innovatrices de financements » (telle la taxation des transactions financières, réallocation des subventions pour les hydrocarbures)
6. L'utilisation des droits de tirage spéciaux (SDR) pour la génération rapide d'argent liquide
7. L'appui aux transferts de rentrée de devises (réduction des frais à 5 %)

Par rapport aux mesures politiques à court et moyen terme, on peut proposer :

- Considérer les mesures de contrôle sur les capitaux
- Chartes internationales sur le fonctionnement des entreprises (Charte sur les Ressources Naturelles)
- Réforme de la gouvernance des institutions financières internationales
- Régler la question des paradis fiscaux et de l'évasion fiscale
- Réformer les normes de comptabilité
- Arrêter le service de la dette pour les pays en difficultés
  
- Des mesures politiques à long terme pourraient porter sur :
  - Une réforme du système monétaire international (c.-à-d. dépendance sur le dollar)
  - Mettre en place des mécanismes transparents et équitables de réduction de la dette

Ces questions ne sont pas récentes. Le processus « financement pour le développement » de l'ONU, de Monterrey à Doha, a orienté les réflexions sur les thématiques abordées ici. Mais certaines de ces questions restent peu connues ; et dans presque tous les cas, elles n'ont pas d'élan politique et manquent des preuves de résultats.

Sans un changement net dans les politiques des pays riches, il est difficile d'envisager comment les gouvernements africains seront en mesure d'endiguer les flux ou de maximiser les possibilités qui se présentent à eux. Les pays riches doivent mettre un terme aux paradis fiscaux -, ils ne sont d'aucune réelle utilité sinon d'aider les entreprises et les particuliers à cacher de l'argent et éviter de payer les impôts.

Les gouvernements du monde entier perdent plus de 250 milliards de dollars par an en recettes fiscales perdues en raison de ce système douteux – notons que les gouvernements des pays riches sont perdants eux aussi.<sup>24</sup>

Mais les plus grands perdants, comme d'habitude, sont les plus pauvres qui voient l'argent qui aurait pu être investi dans le développement capté à l'étranger. Les normes comptables internationales doivent être renforcées afin de réduire le montant des opérations fausses et sous-évaluées - de loin le principal outil permettant de sortir l'argent d'Afrique.

Examinons brièvement la fuite des capitaux. Les flux financiers illicites qui sortent des pays

---

<sup>24</sup> Christensen and Guindja 2005

en voie de développement sont estimés par certains entre 850 milliards de dollars et 1 billion de dollars par an, et augmentant d'année en année. Il est difficile d'avoir des estimations précises pour ce type de flux financiers, en particulier en Afrique où les données manquent ; mais on parle de 30 à 35 milliards de dollars selon une estimation prudente du Global Financial Integrity.<sup>25</sup>

Pour prendre un exemple, l'Ouganda perd environ \$ 450 millions par an qui partent en flux financiers illicites, ce qui représente le même montant que celui que le pays reçoit de l'aide au développement. L'Union africaine a écrit un article affirmant que 148 milliards de dollars quittent le continent chaque année en raison de la corruption ; cela semble peu probable, mais donne une idée de la problématique qui se pose.<sup>26</sup> Le Mali doit se pencher sur cette question, si ce n'est pas déjà fait.

### **Investir au Mali**

Comme toujours, le rôle des gouvernements africains est primordial pour faire face à cette crise. Ils ont besoin de convaincre les Africains à investir leur argent (qu'il soit acquis par voie de corruption ou non) en Afrique. L'économiste Dani Rodrik a affirmé que «souvent la clé [de la croissance économique] est un ensemble d'interventions politiques ciblées qui nourrit la mentalité animale des investisseurs nationaux. »<sup>27</sup>

### **L'imposition**

Les gouvernements africains ont un besoin fondamental d'assurer des recettes propres, qui correspond présentement à autour de 14 % au Mali. Si les recettes augmentent plus vite que dans le passé, suite à l'adoption des politiques économiquement plus viables, et si les gouvernements introduisent de nouveau des taxes sur le commerce, quand cela est approprié, et prescrivent des impôts substantiels mais réalistes sur les grandes entreprises, surtout les multinationaux étrangers, la collecte des impôts augmentera globalement.

Cependant, les efforts pour augmenter la taxation des individus restent nécessaires ; pas seulement avec le but d'augmenter les recettes des gouvernements mais également en vue d'une amélioration des rapports entre l'État et l'individu. Dans un monde idéal, tout le monde contribuerait au moins un peu, pour que tous aient le droit de demander un gouvernement redevable.

Les bailleurs de fonds sont appelés à épauler ce type de pratiques et nourrir un système de taxation internationale progressive plutôt que d'encourager les pays en voie de développement à faire la compétition entre eux pour attirer les investissements direct de l'étranger sur la base des impôts baissés.

Selon le Ministre des finances de l'Afrique du sud, Trevor Manuel: « militer en faveur d'une augmentation de l'aide publique au développement est une contradiction, quand on reste

---

<sup>25</sup> Baker 2005

<sup>26</sup> Africa APPG 2006

<sup>27</sup> Rodrik 2001, p. 16.

aveugle aux actions des multinationaux et autres qui creusent la base de taxation d'un pays en voie de développement ».<sup>28</sup>

### **Les économies**

Augmenter les recettes n'est qu'une partie de la réponse. Une meilleure utilisation des épargnes est également importante. Dans son rapport annuel 2007, le CNUCED a mis l'accent sur la mobilisation des ressources internes de l'Afrique. Les conclusions sont, sans doute, surprenantes pour beaucoup de monde.

L'Afrique ne souffre pas de manque d'argent liquide ; au contraire, les banques africaines sont trop liquides. Mais elles n'utilisent pas l'argent à leur disposition à des fins productives. Les entreprises africaines citent le manque d'accès au crédit comme la contrainte majeure, en combinaison avec le manque d'infrastructures, d'institutions et de compétences.<sup>29</sup>

L'absence de systèmes d'information fonctionnels sur les emprunteurs potentiels et de moyens pour faire respecter l'engagement de remboursement étouffe l'emprunt d'argent, qui est le moyen pour faire des épargnes des investissements productives.

En outre, la plupart des banques en Afrique sont maintenant dans des mains étrangères, suite à la libéralisation financière réalisée dans le cadre des reformes d'ajustement structurel. Au Botswana, en Guinée-Bissau et au Lesotho, tous les actifs bancaires, de façon inquiétante, sont détenus par des banques étrangères.

Selon la CNUCED, «Ces banques prêtent à de plus grands emprunteurs tels que le secteur public, les grandes entreprises et les ménages aisés. Elles n'ont pas de mécanismes adaptés pour répondre aux besoins des agents économiques individuels ruraux à faible revenu, en dépit du fait que ces agents constituent l'épine dorsale des économies africaines."<sup>30</sup> Je ne sais pas quelle est la situation au Mali, mais c'est certainement un point pertinent à discuter.

Les réformes dans le secteur bancaire africain ont amélioré la gestion dans certains cas, mais les services bancaires pour les ménages ruraux et le secteur informel (de loin la plus grande partie du secteur privé en Afrique) ont souffert. La plupart des richesses de l'Afrique ne passe jamais le secteur bancaire formel.

Développer davantage les mécanismes d'investissements et d'économies informels et semi-formels doit être une priorité absolue en l'Afrique, et ce dans le but de faire, à long terme, des liens plus étroits avec le secteur formel. Des changements dans ce domaine sont réalisables si les gouvernements en font une priorité.

### **Conclusion – une question de Leadership**

Lorsque les pays arrivent à la table des négociations avec des préférences idéologiques claires et des suggestions viables en matière de politiques publiques, et quand ils peuvent faire la

---

<sup>28</sup> Manuel 2008

<sup>29</sup> African Development Indicators

<sup>30</sup> UNCTAD 2007

preuve de leur légitimité démocratique, il devient plus difficile pour les pays donateurs de prendre le contrôle du processus.

Il y a quelques exemples de gouvernements africains faisant preuve d'un leadership affirmé face aux bailleurs de fonds, surtout quand ils font bloc pour les négociations. Il devient encore plus difficile pour les donateurs d'imposer leurs vues lorsque les pays bénéficiaires sont prêts à refuser l'aide proposée lorsqu'ils estiment qu'elle ne répond pas à leurs priorités et besoins.

Nous avons besoin d'une approche différente, qui prenne en compte la complexité de l'aide au développement et les risques qu'elle peut induire si le rapport aide/revenus nationaux continue de se détériorer en Afrique. Mais pour le moment ce sont les appels à une augmentation de l'aide qui prédominent, négligeant totalement ces préoccupations.

### *Bibliographie*

ActionAid (2005). *Real Aid: An Agenda for Making Aid Work* (London: ActionAid International).

Africa APPG (2006). 'The Other Side of the Coin: The UK and Corruption in Africa, Report of the Africa All Party Parliamentary Group', available online at <http://www.africaappg.org.uk>.

Alexander, Nancy (2007). 'The New Aid Model: Implications for the Aid System, Citizen's Network on Essential Services'.

Baker, Raymond (2005). *Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System* (New Jersey: John Wiley).

Bergamaschi, Isaline (2007). 'Mali: Patterns and Limits of Donor-driven Ownership, Managing Aid Dependency Project', Global Economic Governance Programme Working Paper No. 2007/31 (University College, Oxford), <http://www.globaleconomicgovernance.org/>.

Boyce, James K. and Léonce Ndikumana (2003). 'Public Debts and Private Assets: Explaining Capital Flight from Sub-Saharan African Countries', *World Development* 31(1), pp. 107-130.

Campos, Edward and Sanjay Pradhan (1996). 'Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance', World Bank Policy Research Working Paper No.1646 (Washington DC: World Bank).

Commission for Africa (2005). 'Our Common Interest: Report of the Commission for Africa', <http://www.commissionforafrica.org/>, accessed 21 April 2008.

Christensen, John and Pierre Guindja (2005). 'The Africa Question: Where Do all the Profits Go?', *Tax Justice Focus*, 1(1) pp. 1-2.

De Long, J. Bradford and Barry Eichengreen (1991). 'The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program', National Bureau of Economic Research Working Paper No. 3899 (Cambridge, MA: NBER).

De Renzio, Paolo and Joseph Hanlon (2007). 'Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence', Managing Aid Dependency Project, Global Economic Governance Programme Working Paper No. 2007/25 (University College, Oxford), <http://www.globaleconomicgovernance.org/>.

Dowden, R. (2004). 'Do Not Try to Save Africa, Try to Understand It', NRC/Handelsblad; Opinie en Debat. Cited in Bram van Ojik (2006) 'A Lesson in Modesty: In Search of the Legitimacy of Dutch Development Cooperation', [www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/thema-s-en-dossiers/quality-and-effectiveness/5\\_a\\_lesson\\_in\\_modesty.pdf](http://www.minbuza.nl/binaries/en-pdf/thema-s-en-dossiers/quality-and-effectiveness/5_a_lesson_in_modesty.pdf)

Eurodad (2008a). Turning the Tables: Aid and Accountability under the Paris Framework (Brussels: Eurodad), [www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats\\_New/Reports/Turning\\_the\\_Tables.pdf](http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Turning_the_Tables.pdf).

Eurodad (2008b) Old Habits Die hard: Aid and Accountability in Sierra Leone (Brussels: Eurodad).

Isooba, Moses (2005). 'Southern Voices for Change in the International Aid Architecture: Listening and Learning from the Voices of the Civil Society. What Kind of Difference?', part of the Southern Voices Project of the Overseas Development Institute, London, UK.

Kamara, Siapha (2005). 'Comments on Southern Voices for Change in the International Aid System Scoping Paper', part of the Southern Voices Project of the Overseas Development Institute, UK.

Kanbur, Ravi (2000). 'Aid, Conditionality and Debt in Africa', revised version, in Finn Tarp (ed.), Foreign Aid and Development: Lessons Learnt and Directions for the Future (London: Routledge).

Killick, Tony (2004). The Democratic Deficit and the Politics of Ghana's Budgetary System (Accra and London: Center for Democratic Development and ODI).

Lawson, Andrew and Bouaré, Seydou (2008), Budget support, aid instruments and the environment: The country context, Mali Country Case Study, Final Report. ODI: London

Lwanga-Ntale, Charles (2005). 'Comments on the Scoping Paper on Aid Architecture', part of the Southern Voices Project of the Overseas Development Institute, UK.

Magassa, Hamidou and Meyer, Stefan (2008), The Impact of Aid Policies on Domestic Democratisation Processes: The Case of Mali. Donor Harmonisation: Between Effectiveness and Democratisation. Case Study IV. FRIDE: Madrid

Manning, Richard (2006). 'The "Big Picture" on Aid and the Paris Declaration', Presentation to the CAPE Conference (London: ODI, November).

Manuel, Trevor (2008), Address by Trevor Manuel MP to the Fourth Meeting of the Forum on Tax Administration, 10 January 2008, Cape Town, [www.treasury.gov.za/comm\\_media/speeches/2008/2008011001.pdf](http://www.treasury.gov.za/comm_media/speeches/2008/2008011001.pdf)

Moss, Todd and Arvind Subramanian (2005) 'After the Big Push? Fiscal and Institutional Implications of Large Aid Increases', Center for Global Development Working Paper No. 71 (Washington DC).

Rodrik, Dani (2001). 'The Global Governance of Trade as if Development Really Mattered', report submitted to the United Nations Development Program, New York.

Rogerson, Andrew (2004), The International Aid System 2005–2010 Forces For and Against Change. (London: ODI)

Roodman, David (2004). 'The Anarchy of Numbers: Aid, Development, and Cross-country Empirics', Center for Global Development Working Paper No. 32., Washington DC.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2004). Economic Development in Africa: Debt Sustainability, Oasis or Mirage? (New York: United Nations).

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2006). Economic Development in Africa: Doubling Aid: Making the 'Big Push' Work (New York and Geneva: United Nations).

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2007). Economic Development in Africa: Reclaiming Policy Space: Domestic Resource Mobilization and Developmental States (New York: United Nations).