

## **L'aide au sud du Sahara : ni devoir de réussite, ni fatalité d'échec**

---

L'aide au continent africain fait l'objet d'un double consensus. Tout le monde s'accorde sur la nécessité de redoubler l'effort en faveur de cette région du monde où se concentre la pauvreté la plus persistante – ce « Tsunami silencieux » selon une expression à la mode. Mais tous les observateurs s'entendent également à reconnaître que quarante ans d'effort d'aide publique au développement (APD) n'ont pas permis de déclencher sur le continent une dynamique durable de croissance. Comment articuler ces deux discours sans contradiction ? Comment appeler à augmenter les efforts si ceux déjà consentis n'ont pas été « efficaces » ?

Un premier raisonnement, très répandu, consiste à mettre inlassablement en avant le devoir d'agir, tout en espérant que pour le reste l'« intendance suivra ». L'argument sous-jacent est ici que le volume d'aide est en lui-même un facteur important de son efficacité : « ce que l'Afrique n'a pu obtenir avec une aide de 10, elle le pourra avec une aide de 20 ». Cette idée imprègne les appels récurrents à l'augmentation immédiate et massive de l'aide, ces « plans Marshall pour l'Afrique » dont on entend de plus en plus parler aujourd'hui. La mobilisation pour la réalisation des OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement) relève en partie de ce mouvement.

S'il est peu convenable d'ergoter sur un message qui parvient (enfin!) à placer les problèmes du continent africain au cœur des préoccupations des pays riches et sur la table des grands dirigeants, il faut bien reconnaître qu'il est insuffisant. Les acteurs de terrain, en effet, ne peuvent que constater la faiblesse des capacités d'absorption des pays aidés, un goulot d'étranglement difficile à contourner, comme les limites des agences d'aide elles-mêmes. En dépit du désir d'agir vite, les professionnels de l'aide sont bien placés pour savoir que, sur le terrain, l'intendance ne suit pas toujours.

Une deuxième façon d'échapper à la contradiction de ce double consensus, consiste à condamner l'aide passée, à inventer de nouvelles façons d'agir et à promettre que la prochaine génération d'aide saura enclencher une dynamique auto-entretenu de développement en Afrique subsaharienne. Cette argumentation, toutefois, a déjà été employée de nombreuses fois. Aux yeux de l'opinion, elle s'épuise chaque fois un peu plus, faisant même planer un risque de discrédit irréversible de l'aide au développement. On doit aussi à cette façon de penser la succession des modes qui rythment la définition des secteurs d'intervention de l'aide extérieure et des stratégies de développement. De fait, les changements des méthodes de l'aide ne devraient pas être à chaque fois présentés comme de nouveaux remèdes miracles. Ils devraient bien plus modestement relever d'une recherche patiente d'amélioration des instruments.

Pour réconcilier les deux consensus, il existe une troisième voie. La communauté de l'aide au développement devrait reconnaître qu'elle ne maîtrise pas les conditions du démarrage d'un processus de croissance auto-entretenu au sud du Sahara - pas plus sans doute que sur d'autres continents. Un tel aveu est coûteux. Il mettrait fin à l'excès d'hubris longtemps entretenu par la pensée du développement quant aux possibilités d'action de l'aide extérieure. S'engager sur des objectifs de développement globaux et durables en Afrique ne peut jamais être qu'un pari pour les donateurs d'aide. L'APD n'est qu'un catalyseur. C'est sa limite, mais aussi sa valeur.

L'aide au développement a montré son efficacité pour nourrir, accélérer et améliorer les processus de développement en marche – pensons par exemple à l'Asie du sud-est. Dans ces

situations dynamiques, il est possible et légitime de fixer des objectifs ambitieux et globaux à l'aide au développement – si toutefois son volume financier le permet. Mais rien n'indique que l'aide extérieure puisse être jamais déterminante pour enclencher à elle seule un tel processus ou pour remettre sur les rails les économies qui dérivent. Dans les pays où la dynamique de croissance n'est pas encore apparue, les ambitions de l'APD doivent sans doute être plus modestes.

La responsabilité des bailleurs de fonds vis-à-vis de l'Afrique subsaharienne n'est pas de développer à eux seuls ce continent, mais sans doute de veiller à tout mettre en œuvre pour 1) préserver l'avenir en évitant les évolutions irréversibles (conflits, environnement) ; 2) renforcer les facteurs que l'on juge favorables (en l'état des connaissances) au développement : santé, éducation, infrastructures, dialogue politique... Sur tous ces éléments, l'aide peut être jugée sur ce qu'elle a contribué à faire. En aucun cas, toutefois, elle ne saurait s'engager raisonnablement à produire à elle seule une dynamique globale.

Les objectifs de l'aide étant ainsi redéfinis, que peut-on dire de son bilan en Afrique subsaharienne ?

Ce continent est souvent présenté comme un parfait témoin de l'inefficacité de l'aide, mais la réalité est très différente. Sans l'assistance internationale, comment rendre compte du paradoxe d'un continent sans croissance économique soutenue et qui, pourtant, a vu ses conditions concrètes de vie, de santé et d'éducation s'améliorer ces quarante dernières années ? Au cours des années 1990, l'indicateur de développement humain (IDH) a certes reculé dans une dizaine de pays africains. Mais ils ont été violemment touchés par la pandémie du Sida. Et dans le même temps, l'aide fléchissait fortement, de 36 à 20 dollars par habitant entre 1992 et 2001.

Les observateurs qui dénigrent l'impact économique de l'aide au vu de la situation des pays aidés, seront sans doute surpris d'apprendre que les études économiques récentes s'accordent pour reconnaître à l'APD un impact positif moyen dans l'ensemble des pays d'intervention<sup>1</sup>. D'ailleurs, un certain nombre de pays aidés connaissent des évolutions économiques favorables et stables. On pense ici à l'Afrique australe, notamment au Mozambique et au Botswana, deux pays fortement soutenus par la communauté internationale. On pense aussi Sahel, une zone de concentration de la coopération française, où depuis la dévaluation du franc CFA en 1994, l'accroissement annuel moyen du PIB par tête a partout été positif – en dépit d'une vive démographie. Il a même été remarquable au Burkina (2.2% par an en moyenne), au Sénégal (2.2%), au Mali (3.1%). Quant à la grande famine sahélienne que beaucoup prédisaient il y a vingt ans, elle n'a pas eu lieu.

Au fond, le grand échec de l'APD en Afrique, a peut-être été celui des conflits qu'elle n'a pas su prévenir et qui ont, si souvent, défait les acquis économiques et sociaux. Mais sur cette question, c'est toute la communauté internationale qui est prise en défaut, non pas seulement les agences d'aide. Ces dernières, d'ailleurs, se longtemps tenues à l'écart des ces problématiques : ni leur mandat officiel ni leur culture professionnelle ne les enjoignaient à intervenir sur une matière si politique.

---

<sup>1</sup> Pour un synthèse récente des travaux de recherche, voir Jacky Amprou & Lisa Chauvet, 2004, *Efficacité et allocation de l'aide : revue des débats*, Agence Française de Développement, Notes et Documents n° 6, 146 pages, disponible sur le site [www.afd.fr](http://www.afd.fr)

En somme, il est permis de dire que l'aide a été et continue d'être très utile à l'Afrique, même si elle ne peut s'engager de bonne foi à être déterminante dans la mise en place de dynamiques soutenues de croissance.

De fait, l'APD a toujours été écartelée entre deux paradigmes : le premier lui confère un rôle « d'investissement efficace pour accélérer le développement » ; le second, un rôle de « transfert redistributif » pour corriger les injustices et inégalités entre populations et entre nations. On comprend mieux, à travers cette double légitimité, certains débats qui traversent la coopération internationale : lutte contre la pauvreté *versus* lutte contre les inégalités, attribution de l'aide selon les performances *versus* selon les besoins, aide projet *versus* aide budgétaire, etc. La contradiction est surtout sensible vis-à-vis des pays pauvres en panne. Il est en effet difficile d'échapper à une donnée de fond : plus un pays est pauvre et plus il est « juste » de lui accorder des transferts conséquents, or plus un pays est pauvre moins les opportunités d'investissement productif sont nombreuses et importantes. L'équité du transfert et l'efficacité de l'investissement rentrent inévitablement en conflit.

On aboutit ainsi à une conclusion dérangeante : une partie de l'aide doit sans doute être attribuée dans des conditions où son efficacité n'est pas garantie. Cela ne signifie nullement que cette aide doit être allouée à la légère, sans contrôle *ex ante* ou *ex post* et sans mesure de résultat. Mais cela invite, pour cette partie de l'aide, à un profond réexamen des objectifs, des modes de partenariat et des évaluations, à une approche moins centrée sur les « évolutions macro des pays » (qui ne dépendent que très partiellement de l'aide), à une démarche déontologique basée sur une culture professionnelle de l'effort. Cette déontologie visera davantage la mise en place de conditions favorables au développement plutôt qu'un engagement strict sur des dynamiques globales de développement. Tel le médecin, le professeur ou parfois l'homme politique, l'APD peut davantage s'engager sur ce qu'elle va faire dans les pays en panne plutôt que sur l'évolution finale de ces derniers.

Au fond, entre l'investissement efficace et le transfert équitable, l'opposition peut être réconciliée dans une conception séquencée de l'aide extérieure. Une fois la marche vers le développement en cours, l'efficacité de l'aide à l'échelle des pays (en termes macro-économiques, environnementaux et sociaux) devient centrale et l'APD doit alors être jugée plus que jamais (et comme elle le revendique) sur ses résultats globaux.

Mais lorsque le processus de développement n'est pas encore enclenché, un transfert à vocation redistributive (visant à préserver l'avenir, à diminuer l'inégalité mondiale, et à augmenter les chances d'ignition d'une dynamique propre de développement) constitue une responsabilité incontournable des pays riches. Beaucoup de pays africains sont dans ce cas et c'est dans cette optique que l'aide au continent doit sans doute être analysée. L'augmentation de l'APD est aussi utile que nécessaire à l'Afrique si l'on veut accroître ses chances de développement.

**Jean-Michel Severino**

directeur général de l'Agence Française de Développement