



Augmentation de l'aide et renforcement de son efficacité en Afrique de l'Ouest et du Centre

Deux facteurs connexes sont actuellement prépondérants en ce qui concerne la coopération au développement dans les pays à faible revenu. Le premier touche à la nécessité d'une augmentation significative de l'aide afin de favoriser la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), tandis que le deuxième se rapporte à la reconnaissance de plus en plus affirmée de la nécessité d'améliorer l'efficacité de l'aide. Ces deux facteurs sont particulièrement pertinents en Afrique de l'Ouest et du Centre, puisque la région ait les chances les plus faibles d'atteindre les OMD, abrite des économies très fragiles et ait, sans doute, le plus grand besoin d'une augmentation de l'aide et d'une amélioration de sa qualité.

La présente note d'information expose, tout d'abord, les tendances de l'aide publique au développement (APD) en Afrique de l'Ouest et du Centre, en se focalisant, en particulier, sur l'APD destinée aux secteurs sociaux, pour se pencher ensuite sur les enjeux de l'amélioration de la qualité de l'aide. La mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide, adoptée par les pays en développement et les donateurs en 2005, pose des problèmes particuliers dans une région où existent de nombreux Etats fragiles.

Tendances de l'APD

L'Afrique de l'Ouest et du Centre a enregistré une hausse significative des flux de l'aide au cours des dernières années, mais cette évolution n'a pas

bénéficié à tous les pays. La majeure partie de cette augmentation provient de l'allègement de la dette, qui a été concentré dans environ la moitié des pays.

Selon les données de l'OCDE-DAC (voir figure 1), les pays de la région ont reçu 68 milliards de dollars US au titre de l'aide pendant la période 2000-2007. Si un montant de 3,9 milliards de dollars US à prix constants 2006 a été fourni

Encadré 1. Etude sur les enfants, les DSRP et les budgets en Afrique de l'Ouest et du Centre

Le présent document fait partie des huit notes d'information rédigées pour présenter les principales conclusions d'une étude sur les enfants, les DSRP et les budgets en Afrique de l'Ouest et du Centre. L'étude avait pour objectif de promouvoir une meilleure compréhension de l'impact, sur les enfants, des DSRP, des politiques budgétaires, des réformes des systèmes de gestion financière publique et des flux de l'aide en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Cette étude, menée à la demande du Bureau régional de l'UNICEF pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre et réalisée par Oxford Policy Management (OPM) entre novembre 2007 et février 2009, comprend une évaluation régionale et cinq études de cas sur le Burkina Faso, le Tchad, le Ghana, la Mauritanie et la Sierra Leone.



Note de Synthèse | Politiques Sociales

en 2000, ce chiffre est ensuite passé à 7,5 milliards de dollars en 2007, comme l'indique la figure 1. Il s'agit d'une augmentation de 92%, soit supérieure à celle enregistrée dans l'Afrique subsaharienne prise dans son ensemble.

Les flux de l'aide, en pourcentage du RNB, ont augmenté de 7,0% en 1997 à 7,9% en 2007. La dépendance vis-à-vis de l'aide est importante dans la majeure partie des pays de la région, avec un niveau d'aide supérieur à 10% du RNB dans cinq pays (Cap-Vert, République démocratique du Congo, Guinée-Bissau, Liberia et Sierra Leone).

L'augmentation de l'aide a été fortement stimulée par les allègements de dette qui ont particulièrement bénéficié à l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Vingt des 24 pays de la région se trouvent à des étapes différentes du processus d'allègement de la dette dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE).

Jusqu'en 2007, onze pays (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Gambie, Ghana, Mali, Mauritanie, Niger, São Tomé et Príncipe, Sénégal et Sierra Leone) avaient atteint le "point d'achèvement" de l'Initiative PPTE, déclencheur d'un allègement substantiel de la dette. En outre, le Congo, la RDC et le Nigeria avaient bénéficié d'un allègement de leur dette en dehors du dispositif de l'Initiative PPTE.

Dans l'ensemble, l'allègement de la dette représente 54% environ du total de l'APD mobilisée au profit de l'Afrique de l'Ouest et du Centre en 2000-2006 et fut essentiellement concentrée à la fin de cette période.

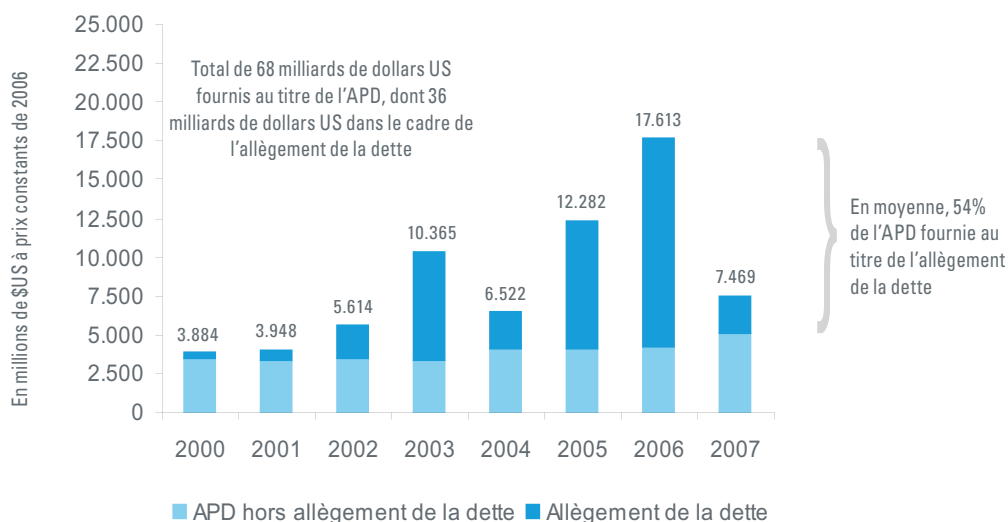
L'allègement de la dette n'a pas remplacé d'autres formes d'aide, qui ont également connu une hausse, même si moins prononcée (environ 46%).

Cependant, les agrégats régionaux cachent des différences très significatives d'un pays à un autre. Six pays (Cameroun, Tchad, République du Congo, Liberia, Nigeria et Sierra Leone) ont vu le total de leur APD, y compris l'allègement de la dette, doubler entre 2000 et 2007. Cependant, au cours de la même période, six autres pays (Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée Equatoriale, Guinée, Guinée-Bissau et Togo), ont enregistré une réelle baisse des flux de l'aide. Si l'on exclut l'allègement de la dette, le Mali, São Tomé et Príncipe et la Sierra Leone ont aussi subi une réduction importante de l'APD.

Il est également frappant de constater que quelques-uns des pays les plus pauvres de la région reçoivent les flux d'aide par habitant les plus faibles. Dans l'ensemble, l'aide annuelle par habitant a augmenté, passant de seulement 24 dollars US en 2001 à 45 dollars en 2007. Néanmoins, quelques pays peuvent être considérés comme des "orphelins de l'aide", recevant des niveaux d'aide par habitant beaucoup plus faibles: Togo (US\$9), Tchad (US\$12), Nigeria (US\$12), Niger (US\$15), Gambie (US\$12) et République centrafricaine (US\$15).

Il ressort des conclusions d'une récente étude OCDE-CAD que les partenaires au développement envisagent d'accroître encore davantage leur "aide programmable" à l'Afrique de l'Ouest et du Centre (de 23% entre 2005

Figure 1. Flux de l'APD vers l'Afrique de l'Ouest et du Centre (US\$ millions à prix constants 2006)



Source : OCDE-DAC, Statistiques sur le Développement international, 2009

exclusion sociale

réduction de la pauvreté

et 2010)¹. Néanmoins, il existe un fort risque de voir les flux de l'aide ne pas atteindre les niveaux attendus, étant donné les contraintes budgétaires auxquelles les pays de l'OCDE sont soumis du fait de la récession mondiale.

L'APD pour les secteurs sociaux

Les partenaires au développement ont augmenté de manière substantielle le niveau absolu de leur assistance en direction des secteurs sociaux. Entre 2002 et 2007, un total de 3 milliards de dollars US a été décaissé au profit du secteur de la santé et 4,4 milliards au profit de l'éducation (à prix constants 2006) en Afrique de l'Ouest et du Centre.

Encadré 2 : Alerte santé : Interprétation des statistiques de l'aide

Il convient de se montrer prudent dans l'interprétation des statistiques de l'aide. Le Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE-CAD) dispose de deux bases de données distinctes dont les contenus ne cadrent pas nécessairement entre eux, ni d'ailleurs avec d'autres bases de données, comme celles de la Banque mondiale, du FMI et de la Banque Africaine de Développement. Les statistiques de l'OCDE-CAD sont collectées au moyen de mécanismes d'auto-déclaration par les partenaires au développement et, par conséquent, il arrive qu'elles ne correspondent pas aux données collectées au sein des pays récepteurs de l'aide.

Compte tenu de l'importance accordée par la Déclaration de Paris aux nouvelles approches "programmes" à la coopération au développement (et de la nécessité d'assurer le suivi des indicateurs de la Déclaration concernant l'efficacité de l'aide), il est surprenant de constater que les systèmes internationaux de statistiques de l'aide n'offrent pas d'informations plus fournies et de meilleure qualité sur la composition de l'aide par modalités, telles que l'appui budgétaire.

Etant donné que les statistiques sont, pour l'essentiel, directement collectées auprès des partenaires au développement, ces derniers devraient jouer un rôle important dans l'amélioration de la fiabilité, la classification et l'opportunité des données relatives aux flux de l'aide, notamment pour le suivi des principes de la Déclaration de Paris.

Les décaissements au titre de l'aide à la santé ont presque doublé, tandis que l'éducation a progressé de 117%.

Outre les augmentations en termes absolus des décaissements en faveur des secteurs de la santé et de l'éducation, il est également encourageant de noter que ces deux secteurs ont augmenté leur part dans l'APD au cours de cette période, de 6 à 10% pour l'éducation et de 5 à 7% pour la santé.

Ces chiffres pourraient sous-évaluer l'appui des donateurs à ces deux secteurs. L'augmentation de l'appui à la balance des paiements, de l'appui budgétaire et de l'allègement de la dette pourrait bien avoir contribué aux ressources extérieures de l'éducation et de la santé (par une hausse des enveloppes prévues par le budget national), mais, par définition, il n'est pas possible de confirmer ce scénario.

Les décaissements au profit de l'éducation ont plus que doublé dans 14 pays (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Cap-Vert, Gambie, Ghana, Guinée, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal et Sierra Leone), mais ont chuté en République centrafricaine. Les décaissements destinés à la santé ont doublé dans douze pays (Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Guinée Equatoriale, Gambie, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sierra Leone et Togo), mais ont reculé en République centrafricaine, à Sao Tomé et Príncipe et au Sénégal.

Efficacité de l'aide

L'efficacité de l'aide dépend de l'engagement et des capacités des gouvernements récepteurs à garantir une utilisation optimum de l'aide ainsi que des pratiques des donateurs. Les carences institutionnelles et politiques des pays récepteurs de l'aide, comme la faiblesse du leadership national exercé sur l'agenda du développement et les administrations publiques inefficaces, peuvent engendrer des inefficacités dans l'utilisation des ressources de l'aide et l'absence de durabilité des résultats de l'aide. Ces risques sont particulièrement élevés dans les Etats dits « fragiles », notamment dans ceux englués dans des conflits ou des crises, ou dans des processus de reconstruction post-conflit. L'Afrique de l'Ouest et du Centre renferme une proportion particulièrement élevée de ces pays.

Les mauvaises pratiques des partenaires au développement compromettent aussi l'efficacité de l'aide. L'aide fragmentée aux projets, l'utilisation de mécanismes

¹ OCDE-CAD (2008), Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability: Report of the 2008 Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans.

parallèles de rapports d'exécution et l'organisation d'une pléthore de missions distinctes de donateurs imposent des coûts de transaction très élevés par rapport aux faibles capacités des gouvernements. Par ailleurs, l'insuffisante prévisibilité des flux de l'aide compromet les efforts de planification à moyen et long terme, tandis que les importants flux d'aide hors-budget compromettent l'allocation rationnelle des ressources et le rôle des parlements dans le contrôle des activités de l'Exécutif.

La Déclaration de Paris a tenté de prendre en charge ces problèmes en définissant une série de principes de base pour la coopération au développement (voir encadré 3).

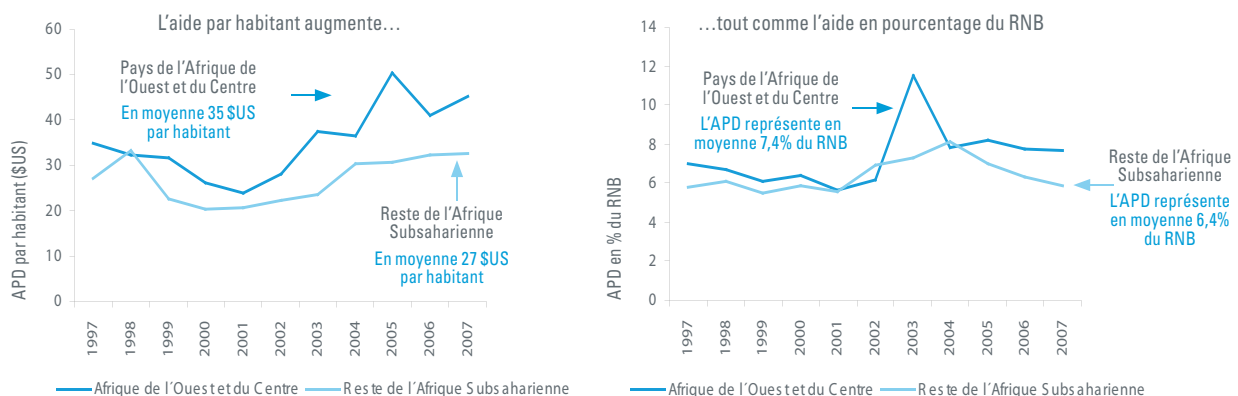
L'application de ces principes dépend non seulement de la bonne foi des partenaires au développement, mais aussi, dans une large mesure, du leadership exercé

par les gouvernements des pays en développement (principe de l'appropriation) et de la relative force des systèmes nationaux, même si les faiblesses de ces derniers devraient, en principe, être corrigées par le développement des capacités.

Deux pays de la région, le Ghana et le Sénégal, ont mis en place des mécanismes permettant des évaluations de l'obligation mutuelle de rendre compte avec leurs partenaires au développement. Le Ghana a élaboré, en matière d'aide, une politique globale afin de mettre en œuvre la Déclaration de Paris (voir encadré 4).

Comme noté ci-dessus, les faiblesses institutionnelles des Etats fragiles, notamment ceux touchés par des conflits, limitent l'applicabilité des principes de la Déclaration de Paris, même si ce n'est que partiellement – les mesures

Figure 2. APD par habitant et APD en % du RNB de l'Afrique de l'Ouest et du Centre



Sources: OECD-DAC, International Development Statistics, 2009.

Encadré 3. Les Principes de la Déclaration de Paris

La Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide repose sur les cinq principes suivants :

- Appropriation nationale (ou leadership) de la formulation et de la mise en œuvre des stratégies de développement ;
- Alignement des donateurs sur ces stratégies et utilisation des systèmes nationaux, parallèlement à un renforcement des capacités de gestion des finances publiques et une meilleure prévisibilité des engagements et décaissements de l'aide ;
- Harmonisation par l'utilisation, par les donateurs, des arrangements communs (pour la planification, le financement, le décaissement, le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports) et refus des pratiques qui minent les capacités nationales ;
- Gestion axée sur les résultats, notamment par le renforcement des liens entre les stratégies nationales de développement et le processus budgétaire ;
- Obligation mutuelle de rendre compte : renforcement du contrôle, par les parlements, des stratégies de développement et des budgets des pays récepteurs de l'aide et amélioration de la mise à disposition, par les donateurs, d'informations sur les flux de l'aide.

Note de Synthèse | Politiques Sociales

de réduction des coûts de transaction de l'aide (en vertu du principe de l'« harmonisation ») sont particulièrement pertinentes dans ces pays. Le Programme d'Action d'Accra, adopté à l'issue du Forum de suivi de Haut Niveau sur l'Efficacité de l'Aide, qui s'est tenu en septembre 2008, engage les donateurs à mettre en œuvre les « principes du CAD pour l'engagement dans les Etats fragiles et les situations précaires ». Ces principes prévoient l'harmonisation de l'action des donateurs (par exemple, des évaluations conjointes et la mise en commun des financements) et le développement des capacités concernant les principales fonctions de l'Etat et le redressement post-conflit.

Dans le cadre de la préparation du Forum de Haut Niveau d'Accra, l'OCDE-CAD a effectué une étude pour faire le point sur le chemin parcouru dans la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris. Les conclusions de cette étude ont révélé que quelques progrès sont enregistrés au niveau mondial, mais le rythme de ces progrès n'est pas assez rapide pour permettre la réalisation des objectifs prévus à l'horizon 2010².

Les données concernaient l'année 2007 et 18 pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

Le pourcentage de l'aide utilisant les systèmes nationaux de gestion des finances publiques (mesurée comme moyenne de trois indicateurs sur l'exécution budgétaire, l'établissement de rapports et la vérification des comptes) variait de 0% pour la Côte d'Ivoire, la RDC et le Nigeria à 51% pour le Ghana et 53% pour le Cameroun. L'utilisation des systèmes nationaux de passation de marchés variait de 0% au Liberia et au Nigeria, à 63% au Bénin et au Cameroun (voir figure 3).

Seulement 19,4% de l'APD se faisait sous forme d'appui budgétaire. Cependant, on note d'importantes variations, l'appui budgétaire étant surtout présent dans les pays dotés de systèmes de gestion des finances publiques plus performants. Si au Tchad, au Gabon et au Nigeria, la part de l'aide budgétaire dans l'APD était de 0%, et de moins de 1% en Côte d'Ivoire, les taux étaient de plus de 20% pour le Cap-Vert, le Liberia et le Mali, et de plus de 30% pour le Bénin, le Burkina Faso et le Ghana.

Encadré 4. Politique émergente de l'aide au Ghana

En 2008, le gouvernement du Ghana a présenté un projet de politique basé sur la Déclaration de Paris. Il pose des principes de base pour la coopération au développement, y compris l'appropriation nationale, la prévisibilité de l'aide, l'obligation mutuelle de rendre compte, la réduction des conditionnalités, l'équité de l'allocation des ressources et l'objectif à long terme de la réduction de la dépendance vis-à-vis de l'aide. La programmation de l'aide doit être guidée par la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (GPRS II) et le Plan national de Développement 2009-2015, en voie de finalisation.

Le message central est l'utilisation des systèmes nationaux. La politique vise à augmenter la part de l'appui budgétaire général à 60% de l'aide, d'ici 2010. Dans une moindre mesure, l'appui budgétaire sectoriel, mobilisé dans le cadre d'une approche sectorielle (SWAP), sera aussi encouragé, mais l'aide aux projets sera essentiellement limitée aux infrastructures à forte intensité de capitaux. Le gouvernement déclinera toute aide peu en adéquation avec les priorités du gouvernement ou ayant des coûts de transaction élevés ou des conditionnalités excessives.

Pour garantir une meilleure prévisibilité et faire de telle sorte que l'APD soit pleinement intégrée au Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et au budget annuel, la politique demande aux partenaires au développement de prendre des engagements triennaux six mois au moins avant le début de chaque exercice budgétaire. Pour sa part, le gouvernement va renforcer davantage la transparence, faire reculer la corruption et améliorer le rapport « qualité-prix » dans les dépenses publiques.

Le projet de politique ambitionne aussi d'améliorer la qualité de l'assistance technique, qui représente actuellement 25-30% de l'APD et est largement impulsée par l'offre, fragmentée et non soutenable. Une stratégie de développement des capacités permettra de définir le rôle de l'assistance technique extérieure dans la promotion des capacités.

D'autres mesures concernent la rationalisation des cadres de S&E pour réduire l'utilisation de rapports parallèles, le renforcement du rôle du Ministère des Finances et de la Planification économique en tant que seul département gouvernemental doté du pouvoir de contracter de l'aide, et la rationalisation des mécanismes de coordination gouvernement-partenaires impulsée par un leadership gouvernemental plus affirmé.

² OECD-CAD (2008), Better Aid: 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration.

Conclusion

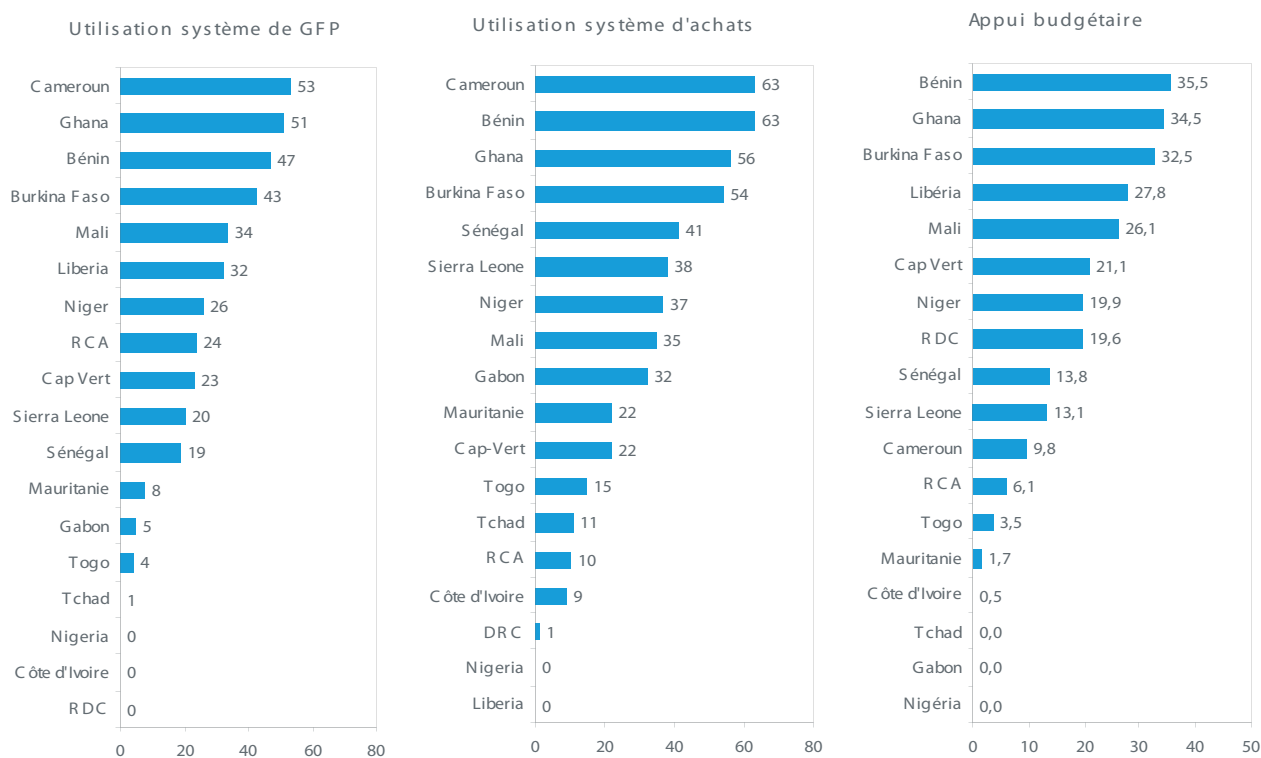
La région a connu une importante augmentation de l'aide au cours des dernières années, mais ce ne sont pas tous les pays qui en ont bénéficié. La majeure partie de cette augmentation est due à l'allègement de la dette et elle a été concentrée dans seulement la moitié des pays. Certains des pays les plus démunis de la région sont « orphelins de l'aide » et enregistrent les flux d'aide par habitant les plus faibles.

Au-delà des augmentations absolues des décaissements de l'aide en faveur des secteurs de la santé et de

l'éducation, il est réconfortant de noter que les deux secteurs ont augmenté leur part dans le total de l'APD.

Quelques progrès ont été réalisés dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide. Comme cela était prévisible, c'est dans les pays plus stables et dotés de systèmes de gestion financière publique plus cohérents que la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris a connu plus de succès. Les avancées sont difficiles dans certains des Etats les plus fragiles, notamment ceux touchés par des conflits ou qui connaissent de graves problèmes de gouvernance.

Figure 3. Pourcentage de l'APD brut utilisant les systèmes nationaux, 2007



Source: OECD-DAC (2008), Better Aid: 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration.

UNICEF West and Central Africa Regional Office

Boite Postale 29720 Yoff, Dakar, Senegal
wcaro@unicef.org • www.unicef.org/wcaro

Oxford Policy Management (OPM)

6, St. Aldates Courtyard, St. Aldates,
Oxford OX1 1BN, UK

© UNICEF, 2009

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les politiques ou les points de vue de l'UNICEF et d'OPM.

Mise en page & graphisme : Julie Pudlowski Consulting/ Rita Branco • Photographie: © UNICEF/WCARO/2009/Pudlowski